

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

SIMONY RAFAELI QUIRINO

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: UMA  
ANÁLISE A PARTIR DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

CURITIBA  
2018

SIMONY RAFAELI QUIRINO

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: UMA  
ANÁLISE A PARTIR DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Tese apresentada à Banca Examinadora,  
como requisito parcial à obtenção do título de  
Doutora em Educação, do Programa de Pós-  
Graduação em Educação, do Setor de  
Educação, da Universidade Federal do  
Paraná.

Orientadora: Profa. Dra. Andréa Barbosa  
Gouveia.

CURITIBA  
2018

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de  
Bibliotecas/UFPR-Biblioteca de Ciências Humanas  
Maria Teresa Alves Gonzati, CRB 9/1584  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Quirino, Simony Rafaeli.

Transparência pública e financiamento da educação : uma análise  
a partir das Leis Orçamentárias / Simony Rafaeli Quirino. – Curitiba,  
2018.

226 f.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná. Setor de  
Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação.

Orientadora: Profª Drª Andréa Barbosa Gouveia

1. Educação – Aspectos econômicos. 2. Educação Financiamento  
– Leis e legislação. I. Título. II. Universidade Federal do Paraná.

CDD 379.1

## TERMO DE APROVAÇÃO



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO

### TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Tese de Doutorado de **SIMONY RAFAELI QUIRINO**, intitulada: **TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua aprovação no rito de defesa.

A outorga do título de Doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 29 de Março de 2018.

*André Barbosa Gouveia*

ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA(UFPR)  
(Presidente da Banca Examinadora)

*Ângelo Ricardo de Souza*

ÂNGELO RICARDO DE SOUZA(UFPR)

*p/ André Barbosa Gouveia*

RUBENS BARBOSA DE CAMARGO(USP)

*Nalu Farenzena*

NALU FARENZENA(UFRGS)

*Adriana Aparecida Dragone Silveira*

ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA(UFPR)

SUPLENTE

MARIA DILNÉIA ESPÍNDOLA FERNANDES(UFMS)

Ao Eduardo por todo o apoio,  
compreensão, companheirismo e debates.

Aos meus pais por todo o apoio e  
aconchego nas horas mais difíceis.

Ao meu irmão pelas discussões diárias e por  
me proporcionar mostrar-lhe o outro lado das coisas.

Aos meus sobrinhos, Antonella e Lorenzo, pelos momentos de  
descontração e alegria que tornaram esta caminhada mais leve.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, à Deus que me deu a vida e por ter me proporcionado paciência, confiança e perseverança nos momentos mais difíceis durante esse trabalho.

À educação pública, gratuita e de qualidade que me proporcionou toda a trajetória acadêmica (da pré-escola ao doutorado). Em especial, às três instituições de ensino que fizeram parte da minha vida escolar: Escola Rural Municipal Francisco Quirino Machado, Colégio Estadual Desembargador Jorge Andriguetto e Universidade Federal do Paraná.

À minha querida orientadora, Andréa Barbosa Gouveia, companheira de discussão e produção há oito anos, por todo apoio, confiança e carinho com que tratou meus problemas pessoais nesse último ano. Peço desculpa por todas as vezes que não cumpri o que você esperava. Agradeço por todos os “sins” que você me deu na minha trajetória acadêmica e espero que possamos continuar a trabalhar juntas nas discussões que se referem ao financiamento da educação e em defesa da escola pública, gratuita e de qualidade.

Aos professores Ângelo Ricardo de Souza e Rubens Barbosa de Camargo, membros da banca de qualificação e defesa, que muito contribuíram para o delineamento e realização desse trabalho.

Ao professor Ângelo um agradecimento especial pelo primeiro “sim” na minha trajetória acadêmica ainda no contexto do Curso de Especialização em Políticas Educacionais.

Às professoras Adriana Dragone Silveira e Nalú Farenzena, membros da banca de defesa, pelas importantes contribuições que enriqueceram esse trabalho.

À professora Adriana um agradecimento especial por toda a experiência proporcionada nos Cursos de Especialização em Coordenação Pedagógica e em Educação, Pobreza e Desigualdade Social. Aprendi e cresci muito profissionalmente ao seu lado.

À CAPES por me dar condições de realização dessa pesquisa e pela oportunidade de estudar em outro país.

Ao professor Leôncio Vega Gil, da Universidade de Salamanca, por toda receptividade e aprendizagem durante os meses de estudos na Espanha.

Ao PPGE – UFPR por todas as informações e atendimentos durante a realização desse trabalho.

À Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais por me proporcionar a licença para estudos, garantindo um direito e valorizando o profissional da educação.

A todos os componentes do NUPE pelas inúmeras experiências, conversas e aprendizados (professoras Ana Lorena Bruel, Gabriela Schneider e professores Marcos Ferraz e Thiago Alves). Um abraço especial à Aline Vidal e Gabriele Barbosa, bolsistas do NUPE.

À toda equipe do Curso de Especialização em Educação, Pobreza e Desigualdade Social (Andréa Polena, Lusiane Gonçalves, Marcus Quintanilha e Soeli Pereira) que se tornaram grandes amigos. Um abraço especial à Andréa Polena que muito contribuiu para a realização desse trabalho.

À toda equipe do Laboratório de Dados Educacionais por todas as experiências, conversas e aprendizados. Um abraço especial à Aline Sonobe.

A todo o grupo de estudos em Financiamento e Trabalho Docente (Aline, Andréa, Jokasta, Márcia, Marcus, Stael, Tirzá, José, Agnaldo, Beatriz, Michele e Maiara) por todas as discussões realizadas ao longo do ano.

Aos colegas do doutorado (Cíntia, Antenor, Dalessandro, Mariana, Melina, Thaís e Rita) pelas discussões nas disciplinas e momentos de descontração.

Aos colegas de trabalho, em especial, à diretora da escola Noeli Cristiane Nogas, que nunca hesitou em me ajudar nos momentos em que mais precisava.

Aos meus sogros, Valdevir e Jeanine, por emprestarem sua casa nos momentos em que mais precisávamos.

À minha família e amigos por toda a compreensão e pela minha ausência em muitos lugares. Em especial à minha mãe e à Maria Fernanda que, mesmo sem entenderem sobre o que eu falava, me ouviam e me apoiavam, bem como se preocupavam com a minha saúde, sempre me perguntando como eu estava e trazendo lanchinhos enquanto eu estudava.

Ao Eduardo, meu porto seguro, pelo apoio incondicional em todas as minhas decisões e nos momentos em que mais precisava.

À psicóloga Luana por todas as nossas conversas que muito contribuíram para que esse trabalho chegasse até o final.

Enquanto o que é público permanecer em segredo, o cidadão continuará destituído dos instrumentos necessários para exercer sua plena cidadania (CULAU e FORTIS, 2006, p. 14).



## RESUMO

A presente pesquisa exploratória tem como objetivo analisar a qualidade das informações disponibilizadas no que se refere às metas para a educação nas leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), do ciclo orçamentário 2014-2017, em municípios do estado do Paraná. Considerando a transparência pública como a junção da publicidade dos dados e da clareza das informações disponibilizadas, analisa, inicialmente, os aspectos relativos à publicidade dessas leis, procurando observar a forma como as informações das mesmas são disponibilizadas nos portais da transparência do poder executivo de todos os municípios do estado do Paraná (399 municípios) e que tipo de informações trazem. Em seguida, desenvolve um Índice (Índice de Publicidade das Leis Orçamentárias - IPLO) classificado em três níveis (Insuficiente, Parcial e Necessário), procurando demonstrar o perfil de publicidade dessas leis, e verificar como o IPLO se apresenta em relação ao porte populacional, ao PIB *per capita*, ao percentual de impostos próprios dos municípios, ao partido político do prefeito e aos provedores das informações nos portais da transparência, procurando evidenciar que elementos podem estar contribuindo para a variação no perfil de publicidade das leis orçamentárias analisadas. Além disso, seleciona sete municípios (um por porte populacional), entre os que apresentam Índice Necessário de Publicidade para serem analisados os aspectos relativos à clareza das informações no que se refere às metas da educação. Pode-se afirmar que não é uma tarefa fácil acompanhar o planejamento do uso dos recursos para a educação por meio das leis orçamentárias em municípios do estado do Paraná. Essa dificuldade se inicia no momento do acesso a essas leis, pois quarenta e oito municípios sequer disponibilizavam as mesmas em seus portais da transparência, quase metade dos que as disponibilizavam fornecia informações parciais que não possibilitavam a análise das metas para a educação, apenas vinte municípios apresentaram IPLO Necessário, ou seja, apresentavam todas as leis do ciclo orçamentário 2014-2017 completas, 41,6% dos municípios não apresentavam *links* específicos para essas leis e encontrá-las nem sempre foi uma tarefa fácil, pois os municípios apresentavam as informações em *links* iniciais diversos e por vezes muito amplos. A dificuldade se estende para a análise das metas para a educação, pois apesar de analisarmos apenas municípios que apresentavam publicidade mais completa das leis orçamentárias, ou seja, com IPLO Necessário (Curitiba, Ponta Grossa, Campo Mourão, Matinhos, Terra Rica, Antônio Olinto e Mirador), todos apresentaram problemas relacionados à clareza das informações, comprometendo a qualidade das informações e dificultando o controle social sobre as mesmas.

**Palavras-chave:** Políticas Educacionais; Financiamento da educação; Fundo público; Orçamento público; Transparência pública.

## **ABSTRACT**

The present study aims to analyze the quality of the information with respect to the goals for the education according to the budget laws (Multi-year plan, Guideline Budget Laws and Annual Budget Law), from the 2014-2017 years' budget cycle, in municipalities of the Paraná State. Considering public transparency as the combination of the publicity of the data and the clearness of the available information, it initially analyzes the aspects related to the publicity of these laws, trying to observe how the information is available in the transparency website of the Executive Power of all the municipalities of the Paraná State (399 municipalities) and the type of information shown. Then an Index was developed (Advertising of Budget Laws - IPLO) classifying in three levels (Insufficient, Partial and Necessary), that try to demonstrate the publicity profile of these laws, and to verify how the IPLO presents itself in relation to the population size, per capita GDP, the taxes of the municipalities percentage, the mayor's political party and the providers of information in the transparency websites, trying to highlight which elements may contribute to the variation in the advertising profile of the budget laws analyzed. In addition, seven municipalities were selected (one per population size), among those that present the Necessary Advertising Index in order to analyze the aspects related to clarify information regarding education goals. It can be said that it is not an easy task to follow the planning of the use of resources for education through budgetary laws in municipalities in the Paraná State. Difficulty that began when the laws are accessed, since forty-eight municipalities did not even make them available in their transparency websites, almost half of those who provided them provided partial information that did not allow the analysis of education goals, only twenty municipalities presented IPLO Required, that means that they presented all the laws of the complete 2014-2017 budget cycle, 41.6% of the municipalities did not present specific links to these laws and was very difficult to find them, since the municipalities presented the information in several initial links and sometimes very large. The difficulty extends to the analysis of the goals for education, because although we only analyze municipalities that presented more complete publicity of the budget laws, this means, with Necessary IPLO (Curitiba, Ponta Grossa, Campo Mourão, Matinhos, Terra Rica, Antônio Olinto and Mirador), all of these municipalities presented problems regarded to the clearness of the information, jeopardizing the quality of the information and making it difficult for the social control of these information.

**Key Words:** Educational Policies; Financing of education; Public fund; Public budget; Public transparency.

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – CENÁRIO NORMATIVO DE QUESTÕES RELACIONADAS AO ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	85
QUADRO 2 – ALTERAÇÕES QUE A LEI DA TRANSPARÊNCIA TROUXE PARA A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL .....	91
QUADRO 3 – DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS UTILIZADAS PARA ANÁLISE DA FORMA COMO AS INFORMAÇÕES DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS ERAM DISPONIBILIZADAS NOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ .....	110
QUADRO 4 – DENOMINAÇÃO DOS <i>LINKS</i> INICIAIS DE ACESSO ÀS LEIS ORÇAMENTÁRIAS NOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ .....	113
QUADRO 5 – INFORMAÇÕES SOBRE OS MUNICÍPIOS QUE APRESENTARAM IPLO NECESSÁRIO .....	132
QUADRO 6 – LOCALIZAÇÃO DAS METAS PARA A EDUCAÇÃO NOS PPAs 2014-2017 DE MUNICÍPIOS PARANAENSES SELECIONADOS .....	133
QUADRO 7 – LOCALIZAÇÃO DAS METAS PARA A EDUCAÇÃO NAS LDOs 2014, 2015, 2016 E 2017 DE MUNICÍPIOS PARANAENSES SELECIONADOS .....	134
QUADRO 8 – LOCALIZAÇÃO DAS METAS PARA A EDUCAÇÃO NAS LOAs 2014, 2015, 2016 E 2017 DE MUNICÍPIOS PARANAENSES SELECIONADOS .....	135
QUADRO 9 – PRINCIPAIS INFORMAÇÕES DO “PROGRAMA CURITIBA MAIS EDUCAÇÃO” PLANEJADO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE CURITIBA ..	138
QUADRO 10 – METAS PLANEJADAS PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE CURITIBA .....	140
QUADRO 11 – O QUE SÃO E O QUE NÃO SÃO DESPESAS EM MDE .....	145
QUADRO 12 – PROGRAMAS PLANEJADOS PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO .....	153
QUADRO 13 – PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO “PROGRAMA AÇÕES DE EDUCAÇÃO E SISTEMAS DE ENSINO” PLANEJADO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE MATINHOS .....	160
QUADRO 14 – PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS PROGRAMAS PLANEJADOS PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE TERRA RICA .....	166

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – FORMA COMO OS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ DISPONIBILIZAM AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS NOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA .....	116
TABELA 2 – ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO ÍNDICE DE PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ .....	119
TABELA 3 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES POR NÍVEIS DO ÍNDICE DE PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS .....	119
TABELA 4 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES POR PORTE POPULACIONAL .....	121
TABELA 5 – ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO ÍNDICE DE PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS POR PORTE POPULACIONAL DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ .....	122
TABELA 6 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR NÍVEL DO IPLO E PORTE POPULACIONAL .....	122
TABELA 7 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES POR FAIXA DE PIB <i>PER CAPITA</i> .....	123
TABELA 8 – ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO ÍNDICE DE PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS POR FAIXA DE PIB <i>PER CAPITA</i> DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ .....	123
TABELA 9 – ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO ÍNDICE DE PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS POR FAIXA DE <i>PIB PER CAPITA</i> DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ .....	124
TABELA 10 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES POR PERCENTUAL DE IMPOSTOS PRÓPRIOS E PORTE POPULACIONAL .....	125
TABELA 11 – ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO ÍNDICE DE PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS POR FAIXA DE PERCENTUAL DE RECEITAS DE IMPOSTOS PRÓPRIOS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ .....	125
TABELA 12 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES POR NÍVEIS DO IPLO E POR FAIXA DE PERCENTUAL DE RECEITAS DE IMPOSTOS PRÓPRIOS.....	126
TABELA 13 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES POR PARTIDO POLÍTICO E PORTE POPULACIONAL .....	126

TABELA 14 – ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO ÍNDICE DE PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS POR PARTIDO POLÍTICO ACIMA DA MÉDIA GERAL DO IPLO .....	127
TABELA 15 – ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO ÍNDICE DE PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS POR PARTIDO POLÍTICO ABAIXO DA MÉDIA GERAL DO IPLO .....	128
TABELA 16 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR NÍVEL DO IPLO E PARTIDO POLÍTICO .....	129
TABELA 17 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR PROVEDORES DAS INFORMAÇÕES E PORTE POPULACIONAL .....	130
TABELA 18 – ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO ÍNDICE DE PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS POR PROVEDORES DAS INFORMAÇÕES DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ .....	130
TABELA 19 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR NÍVEL DO IPLO E PROVEDORES DAS INFORMAÇÕES .....	131

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – PPA MAIS ANTIGO DIVULGADO NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ .....	107
GRÁFICO 2 – LDO MAIS ANTIGA DIVULGADA NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ .....	108
GRÁFICO 3 – LOA MAIS ANTIGA DIVULGADA NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ .....	109
GRÁFICO 4 – FORMA DE ACESSO ÀS INFORMAÇÕES DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS NOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ .....	112

## LISTA DE MAPAS

MAPA 1 – ÍNDICE DE PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ/CICLO ORÇAMENTÁRIO (2014-2017) .....	120
---	-----

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – EXEMPLO DE <i>LINK</i> ESPECÍFICO PARA AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS .....	111
FIGURA 2 – EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LDO 2014 DO MUNICÍPIO DE CURITIBA .....	141
FIGURA 3 – EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2014 DO MUNICÍPIO DE CURITIBA .....	143
FIGURA 4 – EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2014 DO MUNICÍPIO DE CURITIBA .....	146
FIGURA 5 – EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA .....	146
FIGURA 6 – EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LDO 2014 DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA .....	148
FIGURA 7 – EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LDO 2017 DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA .....	149
FIGURA 8 – EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LDO 2017 DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA .....	151
FIGURA 9 – EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2017 DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA .....	152
FIGURA 10 – EXEMPLO DE META PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO .....	152
FIGURA 11 – EXEMPLO DE META PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO .....	156
FIGURA 12 – EXEMPLO DE META PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO .....	156
FIGURA 13 – EXEMPLO DE META PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO .....	157
FIGURA 14 – EXEMPLO DE META PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO .....	158
FIGURA 15 – EXEMPLO DE META PARA A EDUCAÇÃO NA LDO 2014 DO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO .....	158

FIGURA 16 – EXEMPLO DE META PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2014 DO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO .....	159
FIGURA 17 – EXEMPLO DE META PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2017 DO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO .....	160
FIGURA 18 – EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE MATINHOS .....	161
FIGURA 19 – METAS PLANEJADAS PARA A MANUTENÇÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE MATINHOS .....	162
FIGURA 20 – METAS PLANEJADAS PARA A MANUTENÇÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR NAS LDOs 2014, 2015, 2016 E 2017 DO MUNICÍPIO DE MATINHOS.....	162
FIGURA 21 – EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2014 DO MUNICÍPIO DE MATINHOS .....	164
FIGURA 22 – EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2015 DO MUNICÍPIO DE MATINHOS – ANEXO RELAÇÃO DA DESPESA .....	165
FIGURA 23 – EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2017 DO MUNICÍPIO DE MATINHOS – ANEXO BALANCETE POR FONTES DE RECURSOS .....	165
FIGURA 24 – EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2017 DO MUNICÍPIO DE MATINHOS – ANEXO QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA .....	165
FIGURA 25 – EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE TERRA RICA .....	167
FIGURA 26 – EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LDO 2015 DO MUNICÍPIO DE TERRA RICA .....	168
FIGURA 27 – EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2017 DO MUNICÍPIO DE TERRA RICA .....	169
FIGURA 28 – EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2016 DO MUNICÍPIO DE TERRA RICA – ANEXO QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA .....	170
FIGURA 29 – EXEMPLO DE META PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE ANTÔNIO OLINTO .....	171
FIGURA 30 – EXEMPLO DE META PARA A EDUCAÇÃO NA LDO 2014 DO MUNICÍPIO DE ANTÔNIO OLINTO .....	172



FIGURA 31 – EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LDO 2016 DO MUNICÍPIO DE ANTÔNIO OLINTO .....	172
FIGURA 32 – EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LDO 2017 DO MUNICÍPIO DE ANTÔNIO OLINTO .....	173
FIGURA 33 – EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2017 DO MUNICÍPIO DE ANTÔNIO OLINTO .....	174
FIGURA 34 – EXEMPLO DE META PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2014 DO MUNICÍPIO DE ANTÔNIO OLINTO – ANEXO QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA .....	175
FIGURA 35 – EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE MIRADOR .....	175
FIGURA 36 – EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LDO 2014 DO MUNICÍPIO DE MIRADOR .....	176
FIGURA 37 – EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2017 DO MUNICÍPIO DE MIRADOR .....	177
FIGURA 38 – EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2014 DO MUNICÍPIO DE MIRADOR – ANEXO DEMONSTRAÇÃO DA DESPESA POR FUNÇÕES, SUBFUNÇÕES E PROGRAMAS E FONTES DE RECURSOS .....	177

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIações**

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior  
CAQ - Custo Aluno Qualidade  
CAQi - Custo Aluno Qualidade Inicial  
CAUC – Cadastro Único de Convênios  
CEI – Centro de Educação Infantil  
CF – Constituição Federal  
CGU – Controladoria Geral da União  
CIDIC – Código de Indexação de Documento que contém Informação Classificada  
CMAE – Centro Municipal de Atendimento Especializado  
CMEI – Centro Municipal de Educação Infantil  
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social  
CONARQ – Conselho Nacional de Arquivos  
CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira  
DEM – Partido Democratas  
DRU – Desvinculação de Receitas da União  
EC - Emenda Constitucional  
EJA – Educação de Jovens e Adultos  
e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão  
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal  
FINBRA - Finanças do Brasil  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FPE - Fundo de Participação dos Estados  
FPM - Fundo de Participação dos Municípios  
FSE – Fundo Social de Emergência  
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor  
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPI exp – Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações  
IPLO - Índice de Publicidade das Leis Orçamentárias  
IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores  
ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer bens ou direitos  
ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural  
LAI – Lei de Acesso à Informação  
LC – Lei Complementar  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino  
MEC – Ministério da Educação  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OGP – Open Government Partnership  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PAR - Plano de Ações Articuladas  
PBA - Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos  
PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PHS – Partido Humanista da Solidariedade  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIS – Programa de Integração Social  
PL – Projeto de Lei  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PMN – Partido da Mobilização Nacional  
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar  
PNE – Plano Nacional de Educação

PP – Partido Progressista

PPA – Plano Plurianual

PPL – Partido Pátria Livre

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PROUNI – Programa Universidade para Todos

PRP – Partido Republicano Progressista

PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PT – Partido dos Trabalhadores

PTA - Plano de Trabalho Anual

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PT do B – Partido Trabalhista do Brasil

PV – Partido Verde

REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SIC - Serviço de Informações ao Cidadão

SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

SINAR – Sistema Nacional de Arquivos

SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

SME – Secretaria Municipal de Educação

SPSS - Statistical Package for the Social Sciences

SUS – Sistema Único de Saúde

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>23</b>
 <b>CAPÍTULO 1 – A DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO E SUA EXPRESSÃO NO ORÇAMENTO .....</b>	<b>31</b>
1.1 DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO NO BRASIL ANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	33
1.2 DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	40
1.2.1 Período entre 1990 e 2005 .....	43
1.2.2 Período 2006 e 2014 .....	48
1.2.3 A partir de 2015 .....	56
1.3 ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE DISPUTA DO FUNDO PÚBLICO .....	66
1.3.1 Planejamento Orçamentário .....	67
1.4 CONTROLE SOBRE O FUNDO PÚBLICO .....	71
 <b>CAPÍTULO 2 – TRANSPARÊNCIA PÚBLICA COMO PRESSUPOSTO PARA A GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS .....</b>	<b>75</b>
2.1 CAMINHOS PARA A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA .....	76
2.2 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL .....	81
2.2.1 O acesso à informação na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei da Transparência .....	88
2.2.2 A Lei de Acesso à Informação .....	95
2.2.3 Novidades trazidas pela LAI para a transparência pública .....	98
2.3 TRANSPARÊNCIA X PUBLICIDADE .....	102
 <b>CAPÍTULO 3 – TRANSPARÊNCIA DAS METAS PARA A EDUCAÇÃO NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ .....</b>	<b>106</b>
3.1 PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ – CICLO ORÇAMENTÁRIO 2014-2017 .....	110

3.1.1	Forma de acesso às informações das leis orçamentárias .....	111
3.1.2	Tipo de informação disponibilizada nas leis orçamentárias .....	115
3.2	ÍNDICE DE PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS – IPLO .....	117
3.2.1	IPLO nos municípios do estado do Paraná .....	118
3.3	ELEMENTOS DE EXPLICAÇÃO PARA A VARIAÇÃO DO IPLO .....	120
3.3.1	IPLO e porte populacional dos municípios .....	121
3.3.2	IPLO e PIB <i>per capita</i> dos municípios .....	122
3.3.3	IPLO e percentual de receitas de impostos próprios dos municípios .....	124
3.3.4	IPLO e partido político do prefeito .....	126
3.3.5	IPLO e provedores das informações .....	129
3.4	CLAREZA DAS INFORMAÇÕES DAS METAS PARA A EDUCAÇÃO NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS DE MUNICÍPIOS PARANAENSES SELECIONADOS .....	131
3.4.1	Município de Curitiba .....	136
3.4.2	Município de Ponta Grossa .....	146
3.4.3	Município de Campo Mourão .....	152
3.4.4	Município de Matinhos .....	160
3.4.5	Município de Terra Rica .....	166
3.4.6	Município de Antônio Olinto .....	171
3.4.7	Município de Mirador .....	175
3.5	QUALIDADE DAS INFORMAÇÕES DAS METAS PARA A EDUCAÇÃO NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS .....	178
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>183</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>187</b>
	<b>APÊNDICE 1 – Debate acadêmico sobre a transparência das leis orçamentárias .....</b>	<b>206</b>
	<b>APÊNDICE 2 – Dicionário da Base de Dados “Publicidade das leis orçamentárias dos municípios do estado do Paraná – ciclo orçamentário 2014-2017” .....</b>	<b>215</b>
	<b>APÊNDICE 3 – Cenário normativo de questões relacionadas ao acesso às informações públicas pós Constituição Federal de 1988 .....</b>	<b>219</b>

## INTRODUÇÃO

Pensar no direito à educação implica pensar em recursos que proporcionem o mesmo, ou seja, implica conhecer como se dá o direcionamento do fundo público para a efetivação deste direito.

Nos municípios brasileiros, o montante de recursos que pode ser fixado como despesa, especificamente para a educação, deve obedecer à vinculação constitucional de recursos. O artigo 212 da Constituição Federal de 1988 dispõe que estes recursos deverão ser nunca menos de 25% da receita de impostos dos Municípios, inclusive aqueles provenientes de transferências em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Além dos recursos vinculados são considerados recursos para a educação municipal, os advindos da cota-parte municipal do salário-educação; de convênios, projetos e programas vinculados ao Governo Federal, em especial por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); da receita de incentivos fiscais; dos royalties; da possibilidade da criação de outras contribuições sociais a serem determinadas em lei pela União, bem como outros recursos que possam vir a ser previstos em leis específicas, planos de ação e/ou convênios.

Tais recursos, no caso municipal, devem ser utilizados na educação infantil e no ensino fundamental e suas modalidades. Além disso, esses recursos devem ser considerados como adicionais ao mínimo dos 25% determinado pela Constituição Federal de 1988, o mesmo acontecendo com os recursos recebidos a mais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), ou seja, quando o município recebe recursos maiores que os que enviou para o Fundo.

O FNDE<sup>1</sup> administra um quantitativo importante de recursos. Esses recursos se caracterizam como outra importante fonte de financiamento da educação nos municípios. Segundo Cruz (2012, p. 5), os repasses desses recursos ocorrem

---

<sup>1</sup> Autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), que atua no financiamento das ações suplementares voltadas, principalmente, para o ensino público obrigatório ofertado por estados e municípios. Essa autarquia tem importante papel nas políticas federais para a Educação, visto ter por objetivo viabilizar aquilo que a Constituição Federal define, em seu artigo 211, como exercício da função supletiva e redistributiva da União em relação às demais esferas governamentais, com o objetivo de garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino. Tal função equalizadora materializa-se nos diferentes programas do governo federal para a Educação (CRUZ, 2012, p. 3-4).

mediante três tipos de ações de assistência financeira: a direta, a automática e a decorrente de convênios.

Conforme a autora, a assistência financeira direta do FNDE aos municípios caracteriza-se pelas situações em que o governo federal centraliza a execução financeira de determinada política, repassando aos mesmos produtos ou serviços, como é o caso dos programas de distribuição dos livros didáticos. No entanto, Cruz (2012, p. 5) destaca que também existe a execução direta de políticas de formação e outras de menor monta.

A assistência financeira automática aos municípios tem amparo em lei federal que definiu o formato do programa. A automaticidade está determinada pela dispensa de convênio, contrato, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congênere, embora sempre seja exigido algum tipo de ação do pleiteante para que o recurso seja repassado. Esta ocorre pelo depósito de recursos em conta corrente especificamente aberta para a descentralização (CRUZ, 2012, p. 6). Nesse formato de repasse de recursos as transferências podem ter caráter constitucional ou legal. De acordo com a autora, as que possuem caráter constitucional são aquelas determinadas pela Constituição Federal, como a quota municipal do salário-educação (amparada no artigo 212 da Constituição Federal de 1988) e a complementação do FUNDEB (amparada na Emenda Constitucional nº 53/06). As que possuem caráter legal são previstas em leis específicas que determinam a forma de habilitação, transferência, aplicação dos recursos e prestação de contas. São exemplos: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e as ações do Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos (PBA) (CRUZ, 2012, p. 6) .

Por fim, a assistência financeira voluntária é um tipo de transferência discricionária que, historicamente, decorreu de convênios para o financiamento de projetos educacionais por meio da apresentação de Plano de Trabalho Anual (PTA). Essa modalidade de repasse, conforme Cruz (2012, p. 6), é de extrema importância para compreender as relações federativas, uma vez que consiste em repasses discricionários, dependendo sua operacionalização de inúmeros fatores técnicos e políticos.

A autora destaca ainda que, em 2007, com o lançamento pelo governo federal do Plano de Desenvolvimento da Educação (que instituiu o termo de adesão



ao compromisso “Todos pela Educação”), e do Plano de Ações Articuladas (PAR), foram inseridos novos elementos para a operação dos recursos voluntários. Assim, se antes, o FNDE editava anualmente manuais com a sistemática de financiamento, definindo o formato da assistência financeira, após 2007, a Resolução nº 29/07 determinou que os recursos da assistência voluntária fossem destinados, exclusivamente, àqueles municípios definidos como prioritários para o recebimento de assistência técnica e financeira do governo federal. Contudo, Cruz (2012, p. 7) ressalta que essa nomeação ocorreu apenas nesse ano e não foi mais publicada, deixando de ser impeditivo para a distribuição dos recursos voluntários entre as demais unidades da federação.

O FUNDEB<sup>2</sup> é outra importante fonte de recursos para a educação nos municípios que ganham com o mesmo, ou seja, quando o município recebe recursos maiores que os que enviou para o fundo.

Este se caracteriza como um fundo de natureza contábil que possui caráter provisório, com prazo de vigência de 14 anos. Sua distribuição ocorre pela proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica presencial, conforme os dados apurados no censo escolar do ano anterior, aplicando-se ainda fatores de ponderação diferenciados de custo aluno/ano em relação às distintas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino, fixados anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica.

Quanto à utilização dos recursos recebidos pelos municípios, tanto a Emenda Constitucional n.º 53/06 quanto a Lei n.º 11.494/07 determinam que no mínimo 60% dos recursos sejam destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. O restante dos recursos deve ser utilizado, segundo a lei regulamentadora do Fundo, em ações consideradas como de MDE.

---

<sup>2</sup> O fundo é composto, em cada território estadual, por 20% dos seguintes impostos e transferências: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); Desoneração de Exportações (Lei Complementar n.º 87/96); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer bens ou direitos (ITCMD); Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Além disso, integram os recursos do Fundo a complementação da União (10% do total dos fundos) para os Estados e Municípios que não alcancem o valor médio ponderado por aluno definido nacionalmente para cada exercício (Emenda Constitucional n.º 53/06 e Lei nº. 11.494/07).

O planejamento do uso desses recursos ocorre nos orçamentos dos municípios por meio das leis orçamentárias (Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)). É nesse momento que ocorre a disputa pelos recursos com as diferentes forças da sociedade buscando inserir seus interesses. Assim, embora tenhamos observado acima que os recursos direcionados à educação têm regras específicas no que se refere ao seu direcionamento, nem sempre os gastos planejados refletem a garantia da justiça social.

Nesse sentido, enfatiza-se a necessidade de divulgação e transparência dessas leis para o controle social. Cabe destacar que, tanto a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), que iniciou a discussão sobre a transparência do uso dos recursos públicos no Brasil, quanto a Lei da Transparência (2009), que aprofundou essa discussão, definiram as leis orçamentárias como instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deveria ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. A Lei da Transparência determinou ainda prazo (maio de 2013) para que essas informações estivessem disponíveis em todos os municípios. A Lei de Acesso à Informação (2011) ratificou esse prazo, determinando que as exigências da Lei da Transparência deveriam ser consideradas pelos entes públicos no momento de implementar seus instrumentos de transparência ativa na internet. Os portais da transparência dos municípios foram criados em 2006, contudo, somente em 2013 que a Controladoria Geral da União elaborou um guia de recomendações para a construção desses portais, elencando todos os parâmetros para as informações que deveriam ser disponibilizadas, e as leis orçamentárias foram consideradas conteúdo obrigatório. Verifica-se, assim, que o ano de 2013 foi determinante para que as leis orçamentárias passassem a ser divulgadas nos portais da transparência.

Frente ao exposto, destaca-se a importância da realização de estudos que verificassem como ocorre a transparência dessas leis, procurando observar a forma como as mesmas são disponibilizadas para a sociedade e se estas realmente representam instrumentos para o controle social do uso dos recursos da educação.

Em levantamento<sup>3</sup> realizado no banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), até outubro de 2017, foi

---

<sup>3</sup> Foram utilizados os termos: “Transparência Pública”, “Plano Plurianual”, “Lei de Diretrizes Orçamentárias” e “Lei Orçamentária Anual”. Ao todo foram analisados 158 resumos, sendo 70

possível identificar onze estudos que abordavam a temática da transparência das leis orçamentárias. Desses, cinco estudos analisavam as leis orçamentárias como um dos itens avaliados em índices utilizados pelos autores para averiguar a transparência geral de portais da transparência. Nesses casos, a transparência das leis orçamentárias era considerada pela sua presença ou ausência no portal, sem análises relativas à forma como eram disponibilizadas (PESSÔA, 2013; ROSSONI, 2013; FARACO, 2015; GAMA, 2015; RODRIGUES, 2016). Em três estudos, as leis orçamentárias também eram averiguadas em conjunto com a análise da transparência geral de portais da transparência, contudo nesses casos para além de verificar se as leis existiam ou não nos portais, observou-se a preocupação com a forma como as mesmas eram disponibilizadas (NUNES, 2013; GONÇALVES, 2016; RIQUINHO, 2014). Em três outros trabalhos verificou-se a preocupação com a transparência das leis orçamentárias, porém com foco em apenas uma das leis (MEIRELES, 2011; QUIRINO, 2012; SILVA, 2016). Foi nesse grupo de trabalhos que encontramos os dois únicos estudos (MEIRELES, 2011 e QUIRINO, 2012) que abordavam a relação entre a transparência das leis orçamentárias e os recursos para a educação.

Meireles (2011) pesquisou na LOA de 2010 e nos relatórios de execução orçamentária da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, as informações referentes aos investimentos em obras e instalações da Secretaria Municipal de Educação, procurando verificar se essas informações permitiam uma avaliação da eficácia e da eficiência do representante responsável pela gestão. Além disso, verificou se foram concedidas alterações prévias nessa LOA para abertura de créditos adicionais, observando se estas alteraram os investimentos em obras e instalações na Secretaria de Educação e se as mesmas poderiam ter prejudicado uma possível avaliação da eficácia e da eficiência do representante responsável pela gestão.

Quirino (2012) analisou o tratamento oferecido ao tema da educação nas Leis de Diretrizes Orçamentárias dos municípios que compreendem o primeiro anel

---

relacionados ao termo “Transparência Pública”, 65 relacionados ao termo “Plano Plurianual”, 15 relacionados ao termo “Lei Orçamentária Anual” e 8 relacionados ao termo “Lei de Diretrizes Orçamentárias”. No apêndice 1 descrevemos o debate acadêmico sobre a transparência das leis orçamentárias.

metropolitano de Curitiba<sup>4</sup>, nos anos 2001, 2006, 2007 e 2009. Em uma das análises procurou verificar como ocorria a apresentação das metas para a educação nessas leis, observando as mudanças introduzidas durante os anos analisados e o tratamento oferecido às mesmas, bem como evidenciar se as LDOs foram sendo aprimoradas no que se refere à transparência desses dados.

Portanto, estudos que abordavam apenas uma das leis orçamentárias e períodos anteriores à 2013. Sendo necessário, dessa forma, a realização de mais estudos envolvendo essa relação e que avaliem todas as leis orçamentárias em períodos mais recentes. Assim, a presente pesquisa exploratória tem por objetivo analisar qual a qualidade das informações disponibilizadas no que se refere às metas para a educação nas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), do ciclo orçamentário 2014-2017, em municípios do estado do Paraná.

Tendo em vista o objetivo da pesquisa, pretende-se discutir questões como: Qual a forma de acesso à essas leis? Que tipo de informações essas leis orçamentárias trazem? Qual o perfil de publicidade dessas leis orçamentárias? Que elementos influenciam o perfil de publicidade dessas leis? Qual a localização das metas para a educação nessas leis? Como são divulgadas as informações das metas para educação nessas leis? Há clareza nessas informações?

Considerando a transparência pública como a junção da publicidade dos dados e da clareza das informações disponibilizadas, analisou-se, inicialmente, os aspectos relativos à publicidade dessas leis, procurando observar a forma como as informações das leis orçamentárias eram disponibilizadas nos portais da transparência do poder executivo de todos os municípios do estado do Paraná (399 municípios) por meio de duas análises. Na primeira, observou-se o nível de facilidade de acesso à essas leis, com o objetivo de verificar se, ao entrar no portal da transparência, a identificação das leis orçamentárias ocorria de forma direta ou indireta, sendo considerada como forma direta de acesso quando a identificação das leis se dava por meio de um *link* de acesso próprio/específico e a forma indireta de acesso, quando era necessário seguir outros caminhos por meio de outros *links* para encontrá-las. Na segunda análise, buscou-se observar que tipo de informações as leis orçamentárias traziam (informação completa, informação parcial, informação

---

<sup>4</sup> Fazem parte do primeiro anel metropolitano de Curitiba os municípios de Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais.

com problemas técnicos ou erros ou sem informação). Para isso, criou-se uma base de dados<sup>5</sup> a partir das informações disponibilizadas nos portais da transparência de cada um dos municípios, com dados referentes ao ciclo orçamentário 2014-2017 (PPA 2014-2017, LDOs 2014, 2015, 2016 e 2017 e LOAs 2014, 2015, 2016 e 2017), consultados no período de agosto a novembro de 2017.

Procurando mensurar a forma como cada município apresentou as informações sobre as leis orçamentárias, desenvolveu-se um Índice (Índice de Publicidade das Leis Orçamentárias - IPLO) que demonstrasse o perfil de publicidade dessas leis orçamentárias. O IPLO varia de zero (municípios que não apresentavam publicidade das leis orçamentárias) a um (municípios que apresentavam publicidade mais completa<sup>6</sup> das leis orçamentárias), e para uma melhor compreensão dos dados foi classificado em três níveis: Insuficiente, Parcial e Necessário. Além disso, procurando evidenciar que elementos poderiam estar contribuindo para a variação no perfil de publicidade das leis orçamentárias, verificou-se como o IPLO se apresentava em relação ao porte populacional, ao PIB *per capita*, ao percentual de impostos próprios dos municípios, ao partido político do prefeito e aos provedores das informações nos portais da transparência. Cabe destacar que essas variáveis foram consideradas pelos seguintes motivos: Porte Populacional - permite dimensionar o tamanho dos municípios e dimensionar ou sugerir, proporcionalmente, uma maior ou menor estrutura administrativa nos mesmos; PIB *per capita* – permite indicar o potencial econômico do município; Percentual de impostos próprios – permite indicar a capacidade de arrecadação própria do município; Partido Político do Prefeito – por sugerir concepções de gestão pública; Provedores das informações nos portais da transparência – dado que a maior parte dos municípios utilizava provedores advindos de empresas contratadas (90,5% dos municípios), e isso pode ter impacto sobre o resultado da pesquisa nesses portais. Para essas análises utilizamos o programa SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*).

Em seguida, selecionou-se sete municípios (um por porte populacional), entre os que apresentaram Índice Necessário de Publicidade, ou seja, que

---

<sup>5</sup> O dicionário da Base de Dados “Publicidade das leis orçamentárias dos municípios do estado do Paraná – Ciclo Orçamentário 2014-2017” encontra-se no apêndice 2.

<sup>6</sup> Municípios que apresentavam todas as leis orçamentárias (PPA, LDOs e LOAs) do ciclo orçamentário 2014-2017 de forma completa, ou seja, disponibilizavam tanto o corpo da lei quanto o anexo que demonstrasse as prioridades e metas de investimento do orçamento.

disponibilizaram todas as leis completas, para serem analisados os aspectos relativos à clareza das informações no que se refere às metas da educação.

Para tanto, a pesquisa se organiza trazendo, inicialmente, uma discussão sobre a disputa pelo fundo público e sua expressão no orçamento, na qual se analisa se os direitos sociais foram ou não privilegiados pelo fundo público no Brasil, por meio da observação das políticas públicas implementadas antes e após a Constituição Federal de 1988, tendo como foco o direito à educação e seu financiamento. A intenção era verificar por meio do contexto nacional como se delineou o financiamento da educação municipal, pois embora o Brasil se constitua de um federalismo no qual cada ente federado possui suas próprias atribuições, como no caso da educação, as ações tomadas pelo governo federal possuem impacto direto nos outros entes federados, em especial nos municípios que apresentam grande dependência de repasse de recursos. Abicalil (2013, p. 810), destaca que 81% dos municípios têm no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) mais de 50% de suas receitas e menos de 20% de seus orçamentos são constituídos por receitas próprias. Essa situação, como veremos no decorrer desse trabalho, também ocorre nos municípios paranaenses, haja vista que no ano de 2016, 75,4% dos municípios possuíam menos de 10% de receitas próprias. Além disso, nesse capítulo também se descreve como o orçamento público pode atuar como instrumento de disputa do fundo público e como ocorre o controle sobre o mesmo, enfatizando-se a necessidade do fortalecimento do controle social.

No segundo capítulo, realiza-se uma discussão sobre a transparência pública, procurando observar como essa pode contribuir para o controle social do uso dos recursos públicos e atuar como um pressuposto para a garantia dos direitos sociais. Descreve-se como o tema da transparência ganhou destaque e como se inseriu na realidade brasileira, demonstrando as regras introduzidas no que se refere à transparência do uso dos recursos públicos. Além disso, define-se o conceito de transparência que será utilizado para a análise empírica das leis orçamentárias em estudo.

O terceiro capítulo encontra-se dividido em duas partes: a primeira procura mapear os aspectos relacionados à publicidade das leis orçamentárias em todos os municípios do estado do Paraná e a segunda traz as análises referentes à clareza das informações das metas para a educação nas leis orçamentárias de municípios selecionados.

## **CAPÍTULO 1**

### **A DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO E SUA EXPRESSÃO NO ORÇAMENTO**

Direitos reconhecidos precisam ser garantidos, uma vez que conferem igualdade social. Para isso, segundo Cury (2002, p. 246), a primeira garantia é que tais direitos estejam inscritos em lei de caráter nacional, pois o contorno legal indica os direitos, os deveres, as proibições, as possibilidades e os limites de atuação, enfim: são regras que apresentam enorme impacto no cotidiano das pessoas.

O autor ressalta, contudo, que em muitos casos a realização das expectativas e do próprio sentido expresso da lei entra em choque com as adversas condições sociais de funcionamento da sociedade em face dos estatutos de igualdade política por ela reconhecidos. É por isso que, segundo Cury (2002), a importância da lei não é identificada e reconhecida como um instrumento linear ou mecânico de realização de direitos.

Nesse sentido compreendemos que um “[...] derecho legal sólo existe si y cuando tiene costos presupuestarios” (HOLMES; SUNSTEIN, 2015, p. 38), ou seja, que um direito somente se efetiva quando o Estado direciona recursos para tal. Torna-se necessário, dessa forma, verificar como se dá o direcionamento do fundo público para a efetivação do mesmo.

O fundo público, conforme Oliveira (1998, p. 19-20), ocupa um papel relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital, sendo uma questão estrutural do capitalismo. Segundo o autor, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento do capital, de um lado, e de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais. Este, de acordo com Salvador (2012), envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia e nas políticas públicas (além do próprio orçamento público, as empresas estatais, as políticas monetária e fiscal, entre outros). Conforme o autor, uma das principais maneiras de realização do fundo público é por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas; enfim, da riqueza socialmente produzida.

Filho (2016, p. 327) ressalta que, com a expansão da intervenção do Estado na sociedade, o processo de disputa da riqueza socialmente produzida ganha um contorno qualitativamente diferenciado em razão da consequente expansão do fundo público. Tal disputa travada na sociedade entre as classes e frações de



classes passa a ocorrer também na esfera estatal em torno do fundo público, principalmente em dois momentos fundamentais: na definição da tributação e na definição do gasto público, tendo como objetivo central interferir na constituição e na dinâmica da execução do fundo público.

Segundo o autor, essa disputa busca, de alguma forma, compensar as perdas ou ampliar os ganhos conquistados no âmbito da luta social entre as diferentes classes e frações de classes. O fundo público, dessa maneira, se expressa como mais um espaço público da luta social.

[...] A defesa de uma tributação progressiva ou regressiva recoloca a disputa entre as classes fundamentais do capitalismo no âmbito estatal de forma significativa. Por outro lado, a definição dos gastos públicos entre aqueles voltados para a ampliação do salário indireto e aqueles destinados à reprodução do capital expressam o mesmo conflito de interesses, porém processado na área da execução dos recursos públicos. Se tal dinâmica descreve, em termos gerais, a luta entre as classes fundamentais na esfera estatal, ela não esgota os conflitos existentes, pois, do ponto de vista do capital, as diferentes frações buscarão, por um lado, independente do resultado da disputa entre as classes fundamentais, reduzir sua participação na ponta da tributação e ampliá-la no lado oposto, na dimensão relativa ao gasto público (FILHO, 2016, p. 327).

Nesse sentido, Salvador (2010) chama atenção para a necessidade de verificar sobre quem recai o ônus do financiamento do Estado brasileiro. O autor ressalta que, no Brasil, a marca principal do sistema tributário é a sua enorme regressividade em função da preferência pela tributação indireta e cumulativa. Isso significa que os mais pobres pagam proporcionalmente mais tributos em relação à sua renda que os mais ricos, pois há uma alta carga tributária sobre o consumo (mais da metade da carga provém de tributos que incidem sobre bens e serviços) e uma baixa tributação sobre a renda. Além disso, os impostos diretos do Brasil incidem predominantemente sobre a renda dos trabalhadores assalariados. Enquanto isso, os ricos que se encontram no topo da pirâmide social pagam cada vez menos impostos, principalmente após 1994, com inúmeras modificações realizadas na legislação tributária que caminharam na contramão da justiça social. A tributação sobre patrimônio é insignificante no país e tem sido um tema sem força política na agenda de debates sobre reforma tributária após a Constituição de 1988 (SALVADOR, 2010).

Em linhas gerais, as principais tendências que marcam as modificações no financiamento tributário no Brasil, após 1994, são:

- a) aumento da regressividade da carga tributária com a maior incidência de tributos sobre o consumo de bens e serviços;
- b) apesar da baixa participação da renda dos salários sobre o total da renda nacional da economia, a tributação direta no Brasil tem se limitado e incidido



cada vez mais sobre a renda dos trabalhadores assalariados, usando como mecanismo a não correção integral pela inflação da tabela do IR;  
c) tratamento diferenciado da tributação das rendas no país, violando o princípio da isonomia tributária ao tratar com critérios diferenciados a renda do capital (lucros, dividendos e juros) e do trabalho, pois há concentração cada vez maior de imposto sobre a renda dos trabalhadores assalariados;  
d) maior beneficiamento do sistema financeiro pelas modificações ocorridas nas legislações tributárias do período recente o que faz que, com isso, seja proporcionalmente menos tributado que os trabalhadores e outros setores da economia (SALVADOR, 2010, p. 229).

Verifica-se, assim, que na disputa para definir a tributação, a correlação da luta de classes foi desfavorável aos trabalhadores assalariados e decisiva para o predomínio dos impostos indiretos e regressivos na estrutura tributária. O sistema tributário brasileiro foi edificado para privilegiar a acumulação capitalista e onerar os mais pobres e os trabalhadores assalariados, que efetivamente pagam a “conta”. Eles são os maiores responsáveis pelo financiamento do Estado brasileiro, arcando com o ônus de mais de 2/3 das receitas arrecadadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (SALVADOR, 2012). E pelo lado do gasto público (do direcionamento dos recursos), como ocorre essa disputa?

Procurando responder a essa pergunta, nos próximos tópicos verificaremos se os direitos sociais foram ou não privilegiados pelo fundo público no Brasil, procurando observar as políticas públicas implementadas, tendo como foco o direito à educação e seu financiamento. A análise recairá sobre dois períodos distintos: antes e após a Constituição Federal de 1988.

## **1.1 DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO NO BRASIL ANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Pochmann (2017, p. 312) ressalta que a transição da sociedade agrário-escravista, no último quartel do século XIX, introduziu as bases materiais do Estado capitalista no Brasil. O autor destaca, contudo, que foi depois dos acontecimentos da década de 1930 que se constituiu um aparato moderno, em simultâneo com as particularidades da revolução burguesa desencadeadora do projeto de industrialização nacional.

De acordo com o autor, foi a existência de maioria política interna que permitiu apoiar a industrialização nacional, ainda que sob o sacrifício do desenvolvimento social, contribuindo para isso as alianças políticas de caráter conservador e autoritário, que impossibilitaram a realização das reformas clássicas

do capitalismo contemporâneo (agrária, tributária e social), geradoras de anomalias como o exacerbado poder dos latifundiários, a iníqua arrecadação do fundo público e a seletividade das políticas públicas para determinados segmentos sociais e setores econômicos privilegiados.

Se de um lado a constituição do Estado brasileiro, após 1930, foi fundamental para a consolidação da nova dinâmica de acumulação com a industrialização, de outro o avanço capitalista deu-se de forma selvagem, ou seja, a modernização capitalista fez-se conservadora, pois responsável por generalizada exclusão no interior da sociedade (POCHMANN, 2017, p. 317).

Fedozzi (1999, p. 90-92) destaca que há uma diferença crucial que nos separa da experiência dos países que lograram uma transição clássica para a ordem moderna. Segundo o autor, enquanto na história do capitalismo a cidadania constituiu um nexo institucional e social entre Estado e classes sociais, no qual os atores sociopolíticos - burguesia e trabalhadores – foram se constituindo mutuamente no processo de disputa pela regulação dos direitos democráticos, das relações de trabalho e das relações de cada sujeito com o Estado, no caso brasileiro, o padrão clientelista teve uma “legitimidade própria” na medida em que a extensão dos benefícios não foi vista como um direito inerente à cidadania, mas como concessão àqueles que detinham maior poder de negociação. Assim, o estilo patrimonialista de gestão socioestatal, marcado pelo predomínio das relações pessoais e pelo não reconhecimento do outro como sujeito de direitos, é também um “espelho” da ausência de mediações sociais e institucionais do mundo social, em outros termos, da ausência de relações contratuais. Nesse mesmo sentido, Salvador (2010, p. 164) ressalta que, em nosso país, as políticas sociais não transitaram para o nível de um contrato social nos moldes do Estado Social dos países desenvolvidos, materializando os princípios e meios para assegurar amplos direitos fundados na cidadania.

Assim, de acordo com Fedozzi (1999, p. 65), o padrão de dominação instaurado pela ordem oligárquico-patrimonial-burocrática determinou características específicas na forma do Estado, no sistema político e na própria cultura política do país, que condicionaram estruturalmente a nossa histórica não-cidadania. Segundo o autor, a inexistência de cidadania é uma decorrência da forte tradição patrimonialista na cultura política brasileira, a qual constituiu um obstáculo estrutural para o seu desenvolvimento.

Com efeito, apesar dos diferentes enfoques teóricos existentes nas ciências sociais no país, parece haver uma unanimidade quanto às dificuldades em conceituar o caráter da não-cidadania no Brasil. Prova disso é que todos os esforços analíticos nesse sentido acabam expressando conceitos paradoxais em relação à noção de cidadania, desde o conceito de *cidadania concedida*, cunhada por Sales (1994), passando pela ideia de *párias* (Paoli, 1992) até chegar à *cidadania regulada* (Santos, 1987). Sales usou o conceito de *cidadania concedida* para designar a gênese da construção de nossa *cultura da dádiva*, que, segundo a autora, sobreviveu ao domínio privado das fazendas e engenhos coloniais e à abolição da escravidão, expressando-se de forma peculiar no compromisso coronelista que chegou até nossos dias. Paoli usou a ideia de *párias*, parafraseando Hannah Arendt, para simbolizar a hierarquia de desigualdades sociais entre as últimas décadas do século XIX até o início dos anos 1930, época na qual os trabalhadores comuns não apareciam como sujeitos válidos da equivalência jurídica republicana, mas como pessoas situadas num lugar aquém ou fora dela. Santos, por sua vez, cunhou o conceito de *cidadania regulada* para designar o tipo de cidadania tutelada imposta pelo modelo corporativista do Estado Novo na década de 1930 e que durou até quase os dias atuais. (FEDOZZI, 1999, p. 65 e 66).

O modelo de “cidadania”, implementado no Estado Novo, conforme o autor, foi a primeira experiência de extensão dos direitos de cidadania, reconhecidos pelo Estado no Brasil. Porém, não significou nem a efetiva incorporação de novos contingentes sociais a padrões de interação política, fundados na igualdade básica perante a lei; e nem um avanço significativo em direção a um maior nível de igualdade social, pois ficaram excluídos dos direitos sociais, na condição de “pré-cidadãos”, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhecia. Foi nesse modelo que a sociedade brasileira criou a sua noção peculiar de “cidadania”, vinculada à situação de trabalho controlado e imposto autoritariamente pelo Estado.

O conceito de cidadania, definido por Santos como *cidadania regulada*, encontra suas raízes não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, sendo tal sistema estabelecido por norma legal. Tornam-se “cidadãos”: a) todos aqueles que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei; e b) a extensão da cidadania se faz via regulamentação de novas profissões e ocupações e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a essas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade (Santos, 1987, p. 68) (FEDOZZI, 1999, p. 88).

Cabe ressaltar, no entanto, que foi com a Constituição Federal de 1934 que, pela primeira vez, se estipulou a vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para a educação<sup>7</sup>, o que representou um avanço para o financiamento dessa área. Tal vinculação, todavia, foi rapidamente revogada pela Constituição de

---

<sup>7</sup> A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1934, art. 156).

1937. Além disso, também pela primeira vez, foi fixado constitucionalmente (na CF de 1934) o direito ao ensino primário gratuito, que também passou a ser definido como obrigatório. A par do reconhecimento desse direito, no entanto, a mesma Constituição, seguindo a lógica do bem-estar corporativo, estabeleceu a obrigação de que as empresas que possuísem certo número de empregados mantivessem o ensino primário gratuito para estes e seus filhos. Destaca-se que essa determinação, contudo, não foi seguida pela Constituição de 1937 que, aliás, de acordo com Oliveira (2007, p. 22), estabelece senões à ideia de gratuidade indiscriminada ao período de escolarização compulsória.

O período entre 1946 e 1964, classificado como o período da democracia populista, apresenta, conforme Kerstenetsky (2012, p. 197), sinais de mudança qualitativa, porém com poucas inovações efetivas nas políticas sociais. São exemplos: a recuperação significativa do valor real do salário-mínimo em um momento em que os trabalhadores urbanos já eram um contingente considerável da força de trabalho; promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963, que a despeito de não ter sido operacionalizado, foi alvo de uma tentativa de regulamentação (em 1964) de uma reforma agrária, igualmente não implementada; a introdução do sufrágio universal com o votos dos analfabetos e das praças de pré<sup>8</sup>; e a aprovação da Lei Orgânica da Previdência (1960), que uniformizou benefícios e ampliou a cobertura porém, de acordo com Salvador (2010, p. 154-155), persistiu na exclusão dos trabalhadores rurais e dos trabalhadores sem vínculo formal de relação trabalhista, permanecendo o critério básico do vínculo empregatício para inclusão no sistema previdenciário e, portanto, para acesso a determinados direitos sociais.

No que se refere à educação, cabe destacar que foi nesse mesmo período que ocorreu o retorno da vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários, por meio da Constituição Federal de 1946, que determinava em seu artigo 169 que a União aplicaria nessa área nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento, anualmente, da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Apesar desse avanço, naquela mesma Constituição “abandona-se a ideia da progressiva extensão da gratuidade ao ensino ulterior ao primário, presente em

---

<sup>8</sup> Estes dois últimos abortados pelo Congresso Nacional.

1934, substituída pela gratuidade para os que provassem insuficiência de recursos [...]” (Oliveira, 2007, p. 22). Além disso, retoma-se o estabelecimento da obrigação de que as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhassem mais de cem pessoas, mantivessem o ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes (CF de 1946, Artigo 168, III).

Ainda, nesse período foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 4.024/1961), que manteve a vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para a educação, ampliando inclusive o percentual mínimo de recursos por parte da União de 10% para 12%.

A ditadura militar, instaurada com o golpe de 1964 e que perdurou até 1984, sem legitimidade política, buscou obter apoio da população via adoção de algumas medidas sociais. O modelo adotado, segundo Salvador (2010, p. 157), não se constituiu como um projeto universal de cidadania.

A estratégia da ditadura militar foi usar as políticas sociais como amortecedoras de uma conjuntura muito desfavorável aos trabalhadores. Em outras palavras, uma forma de obtenção de “harmonia social” junto a uma classe que tivera seus direitos trabalhistas reduzidos [...] e estava impedida de se organizar e participar da vida política do país (SALVADOR, 2010, p. 156).

Dessa forma, o padrão de crescimento econômico concentrador e excludente dos anos da ditadura militar buscava a adoção de políticas sociais compensatórias para atenuar as tensões sociais, além da adoção de programas assistenciais para os segmentos que estavam à margem do desenvolvimento econômico, como os trabalhadores inseridos em relações informais de trabalho, rurais e indigentes (SALVADOR, 2010, p. 33).

[...] Para os trabalhadores formais, por meio da previdência social e de programas baseados em fundos sociais/salariais (FGTS/PIS/PASEP), eram assegurados benefícios previdenciários e assistência médica, bem como o acesso facilitado a saneamento básico, habitação e desenvolvimento urbano, compensando, em certa medida, as perdas salariais do período. Enquanto isso, os trabalhadores informais, indigentes e trabalhadores rurais<sup>9</sup> ficavam com os insuficientes programas médicos de emergência, benefícios assistenciais de idosos e rurais, programas de alfabetização, que não solucionavam a precariedade das condições de vida da maioria da população brasileira (Médici e Maciel, 1996) (SALVADOR, 2010, p. 33).

---

<sup>9</sup> A previdência social foi ampliada aos trabalhadores rurais que passaram a receber um benefício de meio salário-mínimo, sem contribuição direta, com uma pequena parcela do financiamento vindo da taxa de comercialização dos produtos rurais (SALVADOR, 2010, p. 157).

O autor ressalta ainda que as mudanças adotadas durante a ditadura militar passaram longe de atingir um padrão de bem-estar social, pois a expansão dos programas sociais foi seletiva e com o favorecimento do setor privado nas áreas de saúde, previdência, habitação e educação.

O avanço mais importante nesse período no que se refere à educação, foi a extensão da obrigatoriedade do ensino para a faixa de 7 a 14 anos na Constituição de 1967, superando o âmbito do ensino primário garantido pela Carta de 1934. Cabe ressaltar que, apesar desse avanço, a Constituição de 1967 retrocedeu no que se refere à ideia de progressiva extensão da gratuidade ao ensino ulterior ao primário, presente em 1934. Esta foi substituída pela gratuidade para os que provassem insuficiência de recursos, chegando-se mesmo a prever a introdução do mecanismo das bolsas de estudos restituíveis (OLIVEIRA, 2007, p. 22 e 23). Além disso, a Constituição manteve o estabelecimento da obrigação de que as empresas comerciais, industriais e agrícolas mantivessem o ensino primário gratuito de seus empregados e dos filhos destes.

Carreira e Pinto (2008, p. 9) afirmam que o país viveria uma massificação do acesso à escola pública de ensino fundamental, exatamente em um período em que os gastos com educação atingiriam seus patamares mais baixos, em decorrência da retirada da vinculação mínima de recursos para a área pela Constituição Federal de 1967.

E, embora a Emenda Constitucional n.º 1 de 1969 restabelecesse a vinculação de 20% da receita tributária no caso dos municípios<sup>10</sup>, as demais esferas de governo (federal e estadual) deixaram de ser obrigadas a aplicar um percentual mínimo em educação. Essa desvinculação é apontada por Davies (2004, p. 14) como uma das razões para a deterioração da educação pública no período e o consequente favorecimento da iniciativa privada. Tal situação contraria o determinado pela própria Emenda que, pela primeira vez, explicita o dever do Estado em garantir a educação compulsória para todos (OLIVEIRA, 2007, p. 22 e 23).

---

<sup>10</sup> Pela Constituição Federal de 1946 também os Estados e o Distrito Federal deveriam aplicar nunca menos de vinte por cento anualmente da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. E a União nunca menos de dez por cento.

Por outro lado, é nesse período que foi criado o salário-educação como fonte de financiamento, o qual permanece até os dias de hoje, com modificações<sup>11</sup>. Criado pela Lei n.º 4.440/1964, este permitia às empresas que recolhessem aos cofres públicos uma contribuição, inicialmente fixada em 1,4% de sua folha de Contribuição à Previdência Social, tendo por base uma estimativa de custo/aluno-mês no ensino primário de 7% do salário-mínimo (PINTO, 2000, p. 56).

O uso do recurso do salário-educação para este fim já pôde ser visualizado no artigo 178 da Emenda Constitucional de 1969, o qual determinava que as empresas comerciais, industriais e agrícolas fossem obrigadas a manter o ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos destes, entre os sete e os quatorze anos, ou a concorrer para aquele fim, mediante a contribuição do salário-educação.

A vinculação mínima de recursos para a educação retorna apenas no final desse período com a Emenda Constitucional nº 24/1983, também conhecida como Emenda Calmon, que determinava que a União deveria aplicar, anualmente, nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento (no mínimo) da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Salvador (2010, p. 163) ressalta que o governo Sarney, apesar de avanços no período de 1985 a 1987, em setores das políticas sociais, o que marcou uma inflexão importante em relação à ditadura militar, não logrou fazer modificações nas bases de financiamento que poderiam consolidar uma nova estrutura político-social no país. A política econômica modificou-se, dando lugar a teses e medidas mais ortodoxas, além do abandono das reformas na política social e da redução dos gastos em diversas áreas sociais.

Pochmann (2017, p. 317) destaca que, em mais de meio século de industrialização nacional, registrado entre as décadas de 1930 e 1980, o Estado brasileiro foi conduzido, como se viu, pela maior presença do regime autoritário. Com isso, os interesses dos “de baixo” foram secundarizados frente ao favorecimento das classes rica e média por meio dos monopólios sociais que,

---

<sup>11</sup> O salário-educação é administrado integralmente pelo FNDE, descontada a taxa de administração da Receita Federal e [...] conforme define o artigo 1º, parágrafo 1º do Decreto n.º 6.003 de 2006, é uma contribuição social, da ordem de 2,5%, que recai sobre “o total da remuneração paga ou creditada, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e será arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Previdenciária”.



seletivamente, privilegiaram segmentos e setores no interior da economia e da sociedade brasileira. Para Francisco de Oliveira (1998), a intervenção econômica do Estado, financiando a reprodução do capital, não se fez presente da mesma forma na reprodução da força de trabalho, mantendo um quadro de ausência de direitos sociais. Verificou-se que estes se vinculavam ao mundo do trabalho e não a princípios universais.

No que se refere à educação, observamos que, apesar de haver a determinação de uma etapa obrigatória de ensino, a existência da vinculação constitucional de recursos oscilou entre os períodos.

## **1.2 DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

O processo de democratização, de acordo com Fedozzi (1999, p. 19), transformou a cidadania em um dos temas centrais da agenda política nacional. Segundo o autor, em nenhum período da história brasileira, a cidadania foi tão valorizada no discurso político e nos objetivos anunciados, seja por atores sociais diversos, seja por organizações partidárias representativas de um amplo espectro político-ideológico existente no país.

Os anos de 1985 e 1986 são marcados pela instalação de diversos grupos de trabalho e comissões que discutem, elaboram diagnósticos e propostas de reformulações das configurações das políticas sociais herdadas do período autoritário. Esses grupos contam com a presença dos representantes do governo, dos empresários, dos trabalhadores e de especialistas (SALVADOR, 2010, p. 161).

As reivindicações e pressões organizadas pelos trabalhadores em muitas formas de representação, na década de 1980, provocaram a incorporação, pela Constituição Federal, de muitas demandas sociais de expansão dos direitos sociais e políticos (SALVADOR, 2010).

Kerstenetsky (2012, p. 217) destaca que a partir daquela Constituição passa-se a vincular as políticas de proteção e promoção social a direitos sociais exigíveis pelo cidadão a princípios universais. Nesse sentido, conforme a autora, as políticas sociais são imediatamente afetadas pelas prescrições constitucionais. Incluem-se entre as medidas mais importantes: a criação do seguro desemprego, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), a aplicação das novas regras universalizantes da Previdência Rural e a regulamentação da assistência social



“cidadã”, o reconhecimento da responsabilidade pública por vários riscos sociais (antigos e novos) e pela promoção, proteção e recuperação da saúde.

Salvador (2010, p. 160) ressalta que um dos maiores avanços dessa Constituição, em termos de política social, foi a adoção do conceito de seguridade social, englobando em um mesmo sistema as políticas de saúde, previdência e assistência social. Além disso, para viabilizar as inovações propostas e permitir a efetiva implementação de um sistema de seguridade social no Brasil, a Carta Magna de 1988 estabeleceu uma ampliação das bases de financiamento para além da folha de pagamento.

No que se refere à educação, Oliveira (2007, p. 40) destaca que a Constituição Federal de 1988, além de formalizar qualitativamente melhor a declaração do direito à educação em relação às constituições anteriores, o ampliou em muitos aspectos: gratuidade do ensino oficial em todos os níveis, garantia do direito aos que não se escolarizaram na idade ideal, atendimento especializado ao estudante com deficiência, atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade<sup>12</sup>, oferta do ensino noturno regular, previsão dos programas suplementares de material didático-escolar, prioridade de atendimento à criança e ao adolescente e perspectiva da obrigatoriedade do ensino médio<sup>13</sup>.

Ainda segundo o autor, aquela Constituição previu a possibilidade de responsabilização da autoridade competente e atribuiu ao Poder Público a responsabilidade de realização do censo escolar e a chamada à matrícula. Por fim, introduziu e/ou manteve uma série de mecanismos que possibilitam a efetivação do direito à educação.

Além disso, a Constituição Federal de 1988 manteve a redação da Emenda Calmon, EC n.º 24/1983<sup>14</sup>, no que se refere à vinculação de um percentual de recursos tributários para a educação, ampliando, contudo, o índice mínimo a ser aplicado pela União, que passou de 13% para 18% da receita resultante de impostos, ficando com a seguinte redação:

---

<sup>12</sup> Alterado pela lei n.º 11.274/2006, incluindo as crianças de 6 anos no primeiro ano do ensino fundamental.

<sup>13</sup> Substituída pela perspectiva de sua universalização com a Emenda Constitucional n.º 14/1996.

<sup>14</sup> Como já destacado no tópico anterior, anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino (EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 24/1983).

Art. 212 – A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Nesse mesmo artigo, assegurou-se que os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde seriam financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários, não podendo ser considerados como gasto de MDE.

Outra novidade dessa Constituição foi o estabelecimento da garantia de padrão de qualidade (inciso VII, art. 206). Além disso, no seu artigo 214, definiu que a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público.

Fagnani (2015, p. 35) ressalta, contudo, que setores do mercado não assimilaram a vitória do movimento popular em 1988, mesmo se tratando apenas de garantir direitos sociais elementares para a construção de uma sociedade democrática e justa. Em última instância, segundo o autor, o que sempre esteve em jogo é que essas forças políticas jamais aceitaram que o movimento social capturasse parcela do orçamento do Governo Federal.

Não é por outra razão que, desde 1988, a Previdência Social passou a ser vista como a causa central do desequilíbrio das contas públicas. Recapturar esses recursos passou a ser tarefa obstinada. O vale-tudo implicou desde o descumprimento de dispositivos constitucionais até a construção de mitos (déficit, ausência de idade mínima, regras generosas, entre outros) dirigidos ao senso comum (FAGNANI, 2015, p. 35).

Além disso, as regulamentações da Constituição Federal de 1988 transcorreram contidas pela hegemonia das políticas neoliberais que impuseram significativo processo de regressão econômica e social durante a década de 1990.

Quando a industrialização se tornou completa e os limites da ditadura militar (1964–1985) permitiram a retomada da redemocratização no país, a crise da dívida externa se instaurou por consequência das políticas de ajuste neoliberal adotadas pelos Estados Unidos em estímulo à segunda onda de globalização capitalista. Ainda que o Brasil se integrasse somente a partir dos anos 1990 na onda globalizante, os seus impactos sobre a desindustrialização foram significativos, capazes de comprometer o crescimento econômico e submeter a dinâmica da acumulação de capital à lógica da financeirização da riqueza (POCHMANN, 2017, p. 318).

O autor destaca que com isso a transformação do Estado, em pleno regime democrático, mostrou-se ainda mais substancial, tendo que atender tanto à pressão das altas finanças quanto aos compromissos de bem-estar por parte da população.

Diante da reestruturação capitalista em curso com a globalização conduzida pelas grandes corporações transnacionais e sob a crescente dominância financeira, a capacidade de o Estado promover políticas públicas de caráter universal apresentou limites políticos e econômicos de ordem interna. Assim, programas focalizados passaram a se contrapor às políticas universais.

Fagnani (2015, p. 39) destaca que o período 1990-2015 é marcado por uma longa etapa de tensões entre esses dois paradigmas, as quais foram acirradas entre 1990 e 2005 (Governos Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e primeiros anos do primeiro mandato de Lula), arrefecem entre 2006 e 2014 (final do primeiro mandato e segundo mandato de Lula e primeiro mandato de Dilma) e são exasperadas em 2015 (início do segundo mandato de Dilma). Podemos complementar a periodização do autor afirmando que, a partir do segundo semestre de 2016 e no ano de 2017, com a subida ao poder de Michel Temer, podemos falar propriamente de ataques e perdas de direitos sociais.

Utilizaremos a periodização definida por Fagnani (2015) para verificarmos como a reforma liberal atingiu os direitos sociais e, conseqüentemente, a disputa pelo fundo público em cada um desses períodos.

### **1.2.1 PERÍODO ENTRE 1990 E 2005**

Segundo Fagnani (2015), o primeiro momento da reforma liberal compreende o curto Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992). Isso porque a própria Constituição previa a revisão em 1993 por maioria simples dos votos. Essa revisão acabou não ocorrendo por conta do *impeachment* do presidente. Mas, enquanto aguardava a revisão constitucional, Collor lançou pesado arsenal para desfigurar o texto constitucional no processo de regulamentação da legislação complementar da Seguridade Social e seus componentes (Previdência Social, Saúde, Assistência Social e Seguro-Desemprego) e dos direitos sindicais e trabalhistas.

O segundo momento prosseguiu entre 1993 e 1994. Fagnani (2015, p. 39) ressalta que, sem condições políticas de retomar a ampla revisão constitucional, o Governo Itamar Franco impôs novas contramarchas preparatórias ao Plano Real. Segundo Kerstenetsky (2012, p. 219), destaca-se em 1994 a criação de um fundo de estabilização econômica, sob o nome algo enganoso de Fundo Social de

Emergência (FSE)<sup>15</sup> para garantir discricionariedade fiscal por meio da desvinculação de receitas da União de suas destinações constitucionais.

Salvador (2010) descreve o FSE como um mecanismo de desvinculação orçamentária com objetivos de realocação de recursos do fundo público livremente pelos condutores das políticas econômicas. Este, segundo o autor, não tinha nada de “social” e muito menos de “emergência”, pois o fundo assumiu uma função estratégica de desviar recursos da área social para o interior do orçamento fiscal à disposição do Ministério da Fazenda com vistas ao equilíbrio das contas públicas, contribuindo para a “estabilização econômica”.

[...] No caso da seguridade, umas das consequências é que o financiamento solidário suposto no Orçamento da Seguridade Social é invertido: não apenas se exime a União de complementar esse orçamento, como passa esta a utilizar fontes exclusivas da seguridade para o refinanciamento da dívida pública. Mas também na educação, a aplicação da nova regra vai representar uma limitação para a expansão prevista na CF 1988. Finalmente, há que se mencionar que o Fundo diminui sensivelmente a autonomia financeira das esferas subnacionais (KERSTENETZKY, 2012, p. 219).

O terceiro momento compreende o período 1995-2002, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso. Fagnani (2015, p. 39-40) ressalta que a reforma liberal do Estado e o ajuste macroeconômico ortodoxo, centrais da estratégia deste governo, fornecem o pano de fundo para o retrocesso social no mercado de trabalho e nas políticas universais. O ajuste fiscal restringia as possibilidades de se alcançar o patamar do gasto social necessário para suportar as conquistas de 1988. Por serem funcionais para o ajuste macroeconômico, os programas de transferência de renda focados nos “pobres” passaram a ser a única alternativa para o “desenvolvimento social”.

Esses parâmetros mais gerais influenciaram os rumos da política social entre 1995 e 2002. É com esse pano de fundo que poderemos compreender o abandono da reforma agrária; o avanço da mercantilização das políticas sociais (saneamento, transporte público, saúde, previdência e educação superior); a ausência de política nacional de transporte público, habitação popular e saneamento; o esvaziamento do pacto federativo; as restrições ao gasto social, pela captura dos fundos públicos pelo poder econômico (DRU, Seguridade Social, Isenções tributárias) (FAGNANI, 2015, p. 40).

---

<sup>15</sup> O Fundo Social de Emergência permitia a desvinculação de 20% das receitas arrecadadas pela União. O FSE foi substituído por um nome mais apropriado, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995: Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). A partir do ano 2000 passa a vigorar a Desvinculação de Receitas da União (DRU) com sucessivas prorrogações. A mais recente ocorreu por meio da EC n.º 93/2016, que prorroga a DRU até 31 de dezembro de 2023. O novo texto também amplia de 20% para 30% o percentual das receitas de tributos federais que podem ser usadas livremente e altera quais tributos podem ser desvinculados, incluindo fundos constitucionais, taxas e compensações financeiras (SALVADOR, 2017, p. 429).

O autor destaca ainda os retrocessos dos direitos trabalhistas e previdenciários, dando destaque para a Emenda Constitucional n.º 20/1998, que desmontou o espírito das conquistas de 1988. Fagnani (2015) ressalta que, para justificar esse legado, além dos argumentos falaciosos de sempre, inovaram ao difundir a visão do aposentado como portador de “privilégios” inaceitáveis, um verdadeiro “marajá”, que ameaçava a estabilidade recém-conquistada. Além disso, destaca a manutenção da prática iniciada em 1989 de descumprir princípios fundamentais da organização e do orçamento da seguridade social e dos mecanismos que asseguravam o controle social, todos previstos na Constituição da República.

[...] Além da não implantação do Orçamento da Seguridade Social nos moldes determinados pela Carta Magna, a seguridade não logrou uma existência formal do ponto de vista administrativo. Nos anos 1990, a previdência, a saúde e a assistência social foram regulamentadas por leis distintas e organizadas administrativamente de forma separada. Ao invés do fortalecimento, ocorreu a fragilização das três políticas sociais (Vianna, 1999) (SALVADOR, 2010, p. 168).

Na área educacional, conforme Carreira e Pinto (2008, p. 10), de um lado, discutia-se a vinculação constitucional e, de outro, a diminuição de recursos. A questão da qualidade, segundo os autores, passa a se incorporar à agenda do debate educacional no contexto das reformas educativas influenciadas por agências multilaterais como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização das Nações Unidas (ONU) e outras – em um contexto de controle, de restrição de políticas sociais e de privatização.

Nesse período, a qualidade passou a ser vista como a mera busca de eficiência. Poucos recursos, muitas metas: “Será que o dinheiro que estamos gastando está sendo bem utilizado?”. Essa preocupação com o desempenho da educação passa a ser hegemônica. Naquela ocasião, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso tinha o seguinte lema: “O Brasil não gasta pouco em educação, mas gasta mal”. Esse lema vinha da área empresarial, que entrou no campo educacional. Assim, as técnicas empresariais e a qualidade total começaram a ser adotadas em muitas redes de ensino.

[...] O produto agora é o principal (notas em exames padronizados, alunos aprovados no vestibular, fluxo escolar), e os cálculos são feitos com base no custo *versus* retorno econômico, tendo como referência os postulados da Teoria do Capital Humano disseminados pelos técnicos do Banco Mundial. Entram em cena os grandes sistemas de avaliação, baseados em testes padronizados que não consideram o contexto das escolas. Nessa concepção, os direitos sociais perdem força (CARREIRA e PINTO, 2008, p. 10).

Ainda com relação ao financiamento da educação observa-se a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)<sup>16</sup>, um fundo de âmbito estadual de natureza contábil, formado por recursos das três esferas de governo, vinculando recursos apenas para o ensino fundamental, caracterizando-se assim como uma política focalizada. Cabe destacar que a União teve forte desenvoltura na coordenação federativa para que fosse adotado o fundo, mas uma fraca atuação em sua função supletiva, não contribuindo significativamente para reduzir as desigualdades regionais. Além disso, no que se refere ao instrumento legal da regra da complementação, relacionada ao valor mínimo como a média nacional, esta jamais foi respeitada pela União no período de vigência do Fundo (MARTINS, 2009, p. 194).

O quarto momento compreende o período 2003-2005. De acordo com Fagnani (2015, p. 41), a eleição de Lula trazia esperança por mudanças do modelo liberal. Propostas apresentadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em documentos como “A Ruptura Necessária” e “Outro Brasil é Possível” davam a tônica do “projeto alternativo”. Contudo, as primeiras contramarchas ocorreram durante a campanha eleitoral, em que o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) governante e os operadores de mercado realizavam a sua própria profecia sobre os riscos de um ataque especulativo no caso da vitória de Lula. Nesse cenário, foi lançada a “Carta aos Brasileiros”, visando a acalmar os mercados.

[...] A resposta viria com a famosa “Carta ao Povo Brasileiro”, que destacava que um “novo modelo não pode ser o produto de decisões unilaterais do governo” e que elas deveriam ser o “fruto de uma ampla negociação nacional, visando uma autêntica aliança em favor do país, um novo contrato social, capaz de assegurar crescimento com estabilidade”. Lula se comprometeria com respeito aos “contratos e obrigações do país” e com a manutenção do superávit primário nas finanças públicas “o quanto fosse necessário”. A “Carta” expressava as diretrizes básicas que enquadrariam as políticas econômicas do início do governo Lula (FORTES e FRENCH, 2012, p. 205-206).

---

<sup>16</sup> Criado pela Emenda Constitucional n.º 14/1996 e regulamentado pela Lei n.º 9.424/1996, o Fundo era composto pelas seguintes fontes de recursos: 15% Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI exp), Desoneração de Exportações (Lei Complementar n.º 87/1996). Além disso, integravam os recursos do Fundo a complementação da União para os Estados e Municípios que não alcançassem o valor mínimo nacional por aluno-ano fixado para cada exercício. A distribuição dos recursos se dava na proporção do número de alunos matriculados, anualmente, no ensino fundamental público regular, sendo considerada também para a distribuição dos recursos uma diferenciação de custos que levava em conta as seguintes variáveis: alunos de 1.ª a 4.ª séries, de 5.ª a 8.ª séries, estabelecimentos de ensino especial e escolas rurais. Pelo menos 60% da receita recebida por estados e municípios deveria ser utilizada para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental. Este vigorou de 1998 a 2006 e foi substituído pelo FUNDEB.



Fagnani (2015) ressalta que a esperança venceu o medo, mas o mercado impôs a continuidade da ortodoxia liberal.

Dada essa correlação de forças, a composição da equipe do Ministro da Fazenda não surpreendeu. O comando da pasta foi entregue para economistas do mercado, colaboradores de instituições de fomento internacionais e do governo anterior. O segundo escalão do Ministério da Fazenda contava, entre outros, com Joaquim Levy (Secretário do Tesouro), ex-funcionário do FMI, formado em Chicago e que trabalhou no governo FHC. A Secretaria de Política Econômica foi dada ao economista Marcos Lisboa, que havia redigido a versão final da conhecida “Agenda Perdida” (IETS, 2002), consolidada por um grupo de economistas ortodoxos liderados por José Alexandre Scheinkman, da Universidade de Princeton (Affonso Celso Pastore, Armando Castelar Pinheiro, José Marcio Camargo, Marcos Lisboa, Ricardo Paes de Barros e Samuel de Abreu Pessoa, dentre outros) (FAGNANI, 2015, p. 41).

Assim sendo, de acordo com Fagnani (2015, p. 44), entre 2003 e 2005, condicionada por esses fatores, a política macroeconômica seguiu, em essência, os parâmetros adotados pelo governo anterior. A continuidade da ortodoxia limitava as possibilidades das políticas sociais. Como no passado, continuou a haver antinomia entre a estratégia econômica e o desenvolvimento social.

Em resposta a intenso ajuste monetário e fiscal, o ano de 2003 foi um ano de baixo nível de atividade, aumento do desemprego, queda dos salários médios, da massa salarial e dos salários reais. Ainda nesse ano, tanto o investimento da União quanto o reajuste do salário mínimo foram próximos a zero. Em outras palavras, a reação contra a crise foi a habitual política pró-cíclica brasileira, acionada na crise do final dos anos 1990: aperto fiscal e monetário acompanhando e aprofundando a desaceleração econômica (KERSTENETZKY, 2012, p. 232-233).

Segundo a autora, a recuperação econômica, que veio já a partir do final de 2003 e ao longo de 2004, apoiou-se substancialmente no excepcional desempenho das exportações brasileiras, embaladas pela recuperação da economia mundial, bem como por decisões de política econômica e social, como a elevação do salário-mínimo real, o substancial aumento das transferências governamentais e a expansão do crédito, fazendo com que o consumo interno também desse sua contribuição para o crescimento. Apesar de ter então havido uma elevação expressiva do nível de investimento, em 2005, o temor do retorno à inflação prevaleceu na equipe econômica e ocorreu um novo aperto monetário e fiscal.

No que se refere às políticas sociais, a ênfase compensatória no combate à pobreza segue dominando os principais programas sociais, como o Programa Bolsa

Família, que é implementado em 2004 em escala duas vezes maior que os programas de renda a que vem paulatinamente unificar (KERSTENETZKY, 2012, p. 233).

[...] Partindo da integração de programas focalizados existentes, o Bolsa Família foi se expandindo de forma eficiente até alcançar uma envergadura sem precedentes, atingindo 11,1 milhões de famílias e um total de 45 milhões de pessoas em 2006 (77% dos elegíveis para os benefícios) [...] (FORTES e FRENCH, 2012, p. 216).

Confrontado com uma situação macroeconômica em deterioração, o primeiro mandato de Lula foi marcado por austeridade e ortodoxia; a distância entre as políticas de governo e o programa partidário tensionou as identidades na esquerda; um escândalo de corrupção em 2005 (mensalão) derrubou líderes, deputados e ministros do PT. A despeito dessas dificuldades, Lula reelegeu-se em 2006 (FORTES e FRENCH, 2012, p. 202).

### 1.2.2 PERÍODO 2006 E 2014

Fagnani (2015, p. 44) ressalta que, a partir de 2006, o crescimento voltou a ser contemplado na agenda, impulsionado pelo comércio internacional favorável, e o projeto “social-desenvolvimentista”, formulado antes da eleição de 2002, foi parcialmente resgatado. Assim, mesmo sem alterar o “tripé” macroeconômico ortodoxo implantado em 1999, o governo optou por políticas fiscais e monetárias menos restritivas<sup>17</sup>.

Como consequência, segundo o autor, embora presentes, as tensões entre os paradigmas do Estado Mínimo e do Estado de Bem-Estar Social arrefeceram, ocorrendo uma curta trégua no longo processo de implantar a contrarreforma nos direitos sociais conquistados em 1988.

Medidas anticíclicas foram adotadas e os bancos públicos adotaram uma estratégia agressiva de ampliação do crédito, que dobrou entre 2003 e 2014 (de 24%, para 55% do PIB).

O crescimento teve repercussões positivas sobre o mercado de trabalho, transferências de renda da seguridade social e gasto social. Entre 2003 e 2014, cerca de 22 milhões de empregos formais foram criados, a taxa de desemprego caiu pela metade (de 12,3% para 5,5%), e o salário mínimo cresceu mais de 70% acima da inflação.

Entre 2001 e 2012, o total de benefícios diretos da Seguridade Social (Previdência Urbana e Rural, Benefício de Prestação Continuada, e Seguro-Desemprego) passou de 24 para 37 milhões, dois terços dos quais equivalentes ao piso do salário mínimo, cuja valorização elevou a renda desse contingente em mais de 70% acima da inflação.

Entre 2004 e 2010, o gasto social federal *per capita* passou de R\$ 2.100,00 para R\$ 3.325,00, aumento real de quase 60% (valores de 2010); em

---

<sup>17</sup> Com a eclosão da crise financeira internacional de 2008, essa postura foi revigorada.



valores absolutos, passou de R\$ 375 para R\$ 638 bilhões; e em relação ao PIB, subiu de 13,2% para 15,5% (CASTRO et al., 2012) (FAGNANI, 2015, p. 44-45).

Kerstenetzky (2012, p. 233) ressalta que ocorreu uma crescente instrumentalização das políticas sociais para o crescimento econômico, além de certa modulação das políticas econômicas pelos seus possíveis impactos sociais, sem, contudo, reverter a prioridade absoluta concedida à estabilização econômica.

No subconjunto de políticas, denominado por Kerstenetzky (2012) como “políticas sociais economicamente orientadas”, destacam-se a ampliação das transferências governamentais: aposentadorias dos trabalhadores do setor privado, urbano e rural, políticas e programas assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (destinado aos idosos e às pessoas com deficiência) e o programa Bolsa Família (mudanças na linha de corte e no valor do benefício que permitiram o ingresso de novas famílias, dentre as já constantes do cadastro único do Ministério do Desenvolvimento Social), o seguro-desemprego (adição de duas parcelas extras) e o abono salarial, o aumento dos repasses e dos investimentos públicos do Programa de Aceleração do Crescimento em habitação popular e para a classe média baixa e a política de valorização do salário mínimo consistentemente perseguida, sobretudo, a partir do ano de 2007, quando é firmado o Pacto pela Valorização do Salário-Mínimo (KERSTENETZKY, 2012, p. 234).

[...] A elevação do poder aquisitivo dos segmentos mais pobres da população, bem como de uma massa significativa de trabalhadores do setor formal e informal, permitida pela expansão das transferências e pela valorização do salário-mínimo, redundou, sobretudo no período entre 2006 e 2008, em uma expansão sem precedentes do consumo doméstico de massa que foi o principal motor do crescimento econômico recente – e no período de crise entre 2008 e 2009 foi o principal colchão suavizador da desaceleração econômica induzida pela crise financeira internacional [...] (KERSTENETZKY, 2012, p. 235).

As “políticas econômicas socialmente orientadas” (KERSTENETZKY, 2012) são políticas macro e microeconômicas que foram moduladas por impactos sociais antecipados. As mesmas podem ser classificadas em monetárias, fiscais e regulatórias. Aqui podemos perceber uma expressão muito forte de disputa pelo fundo público, mesclando políticas voltadas para reprodução do capital e para as políticas sociais.

[...] Entre as políticas monetárias socialmente moduladas estão o crédito consignado, que permitiu a inclusão financeira de milhões de aposentados do regime geral que não tinham acesso ao crédito e puderam acedê-lo tendo como colateral as transferências que recebiam do governo; o crédito subsidiado direcionado, que tornou a casa própria socialmente acessível e

também se dirigiu à agricultura familiar e, de um modo geral, a tendência à redução da taxa básica de juros, mais clara a partir de 2006, e que também impulsiona o crédito. O volume de expansão de crédito permitido por essas medidas junto com algumas desonerações pontuais, como ocorreu com automóveis em 2009, abriu o acesso a bens duráveis de consumo às classes populares, consumo que, de resto, cresceu continuamente. Do lado da política fiscal, novas regras foram estabelecidas para o cálculo do superávit primário a partir de 2007, envolvendo o desconto de investimentos públicos do PAC (dentre os quais se incluem infraestrutura urbana social); correção da tabela do Imposto de Renda da Pessoa Física, que favoreceu a classe média, melhorando a distribuição de renda entre os que pagam impostos; corte de impostos indiretos sobre trigo e derivados, em resposta ao aumento dos preços internacionais em 2008; aumento do investimento público e do investimento privado induzido em infraestrutura social (sobretudo em habitação popular e saneamento); simplificação tributária para facilitar a formalização de negócios e empregos, especialmente entre os microempreendedores (MEI), e a adesão de contribuintes facultativos; várias desonerações fiscais contracíclicas em 2008 e 2009; e, finalmente, a política de sustentação dos gastos subnacionais em 2009 (especialmente para cobrir a diminuição ocasionada pela crise de investimentos subnacionais em água, saneamento e transporte urbano). Por último, entre as políticas regulatórias moduladas pelo social destacam-se a adoção de tarifas sociais, especialmente no setor de energia, e, de modo geral, a nova ênfase das agências reguladoras não tanto nas vantagens do investidor privado quanto nas dos consumidores (KERSTENETZKY, 2012, p. 237-238).

No que se refere à educação, tem-se a aprovação de novas políticas que ampliaram esse direito, como as leis 11.114/2005 e 11.274/2006, que ampliaram o ensino fundamental obrigatório para nove anos, e a Emenda Constitucional n.º 59/2009, que estendeu a obrigatoriedade do ensino para a faixa de 4 a 17 anos, programas de extensão do acesso à universidade via Programa Universidade para Todos (PROUNI), e Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), além de várias iniciativas na educação técnica e profissionalizante. Aqui também haverá disputas pelo fundo público na tensão entre a oferta pública ou privada da educação.

Na área do financiamento da educação, a principal modificação foi a substituição do FUNDEF pelo FUNDEB<sup>18</sup>, um fundo de natureza contábil que possui

---

<sup>18</sup> Como já destacado na introdução, o fundo foi criado pela Emenda Constitucional n.º 53/2006 e regulamentado pela Lei n.º 11.494/2007, sendo composto pelos impostos e transferências que já faziam parte do FUNDEF (ICMS, FPE, FPM, IPI – Exportação e Lei Complementar n.º 87/1996) e incorporou outros três: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de quaisquer bens ou direitos (ITCMD) e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), com um percentual de subvinculação de 20%. Além disso, integram os recursos do Fundo a complementação da União para os Estados e Municípios que não alcançarem o valor médio ponderado por aluno definido nacionalmente para cada exercício (10% do total de recursos do Fundo). A distribuição dos recursos do Fundo ocorre pela proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica presencial, conforme os dados apurados no último censo escolar, aplicando-se ainda fatores de ponderação diferenciados de custo aluno/ano em relação às distintas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino, fixados

caráter provisório, com prazo de vigência de 14 anos, que passa a direcionar recursos para toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio). Desse modo, além de suplantando uma das principais limitações do Fundo precedente, o FUNDEB contribuiu, de acordo com Pinto (2007, p. 888), para resgatar o conceito de educação básica como direito. Além disso, a regra de complementação da União, antes definida em legislação ordinária e nunca respeitada pelos governos do período, foi constitucionalizada e passou a representar um dos maiores avanços no novo modelo do Fundo. Sousa Junior (2006, p. 282) destaca que a participação da União ao Fundo passará dos 3% aplicados no FUNDEF para 10% no FUNDEB, ou seja, mais que triplicará a participação federal no novo fundo.

A gestão Dilma, pelo menos durante o seu primeiro ano de governo, de acordo com Bülow e Lassance (2012, p. 50), caracterizou-se mais pela continuidade que pela inovação. Os autores argumentam que tal continuidade é produto de uma clara opção política, mas também fruto de um complexo cenário econômico e político que dificultou a realização de mudanças mais profundas em 2011.

[...], a continuidade que marca a presidência de Dilma Rousseff não se explica somente pelo êxito das políticas anteriores. Também tem a ver com as dificuldades do Poder Executivo para implementar uma agenda muito ambiciosa que necessitasse de amplos acordos internos a coalizão do governo com o Poder Legislativo. No que pese ao governo ter uma base de apoio ampla no congresso nacional, dita base é extremamente heterogênea do ponto de vista de seus interesses e de suas posições ideológicas, o que impõe altos custos à construção de consensos. [...] (BÜLOW e LASSANCE, 2012, p. 50)<sup>19</sup>.

Nesse sentido, Carleial (2015, p. 206) destaca que o governo Dilma, desde 2011, sofreu as consequências da mudança do cenário internacional, marcado pela redução do crescimento dos países emergentes, notadamente China e Índia, a crise do euro e a frágil recuperação americana. Adicionalmente, o consumo das famílias

---

anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica, prevendo que 60% dos recursos sejam utilizados para pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública e o restante em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública.

<sup>19</sup> No original: [...], la continuidad que marca la presidencia de Dilma Rousseff no se explica solamente por el éxito de las políticas anteriores. También tiene que ver con las dificultades del Poder Ejecutivo para implementar una agenda muy ambiciosa, que necesite de amplos acuerdos internos a la coalición de gobierno y con el Poder Legislativo. Pese a que el gobierno tiene una base de apoyo amplia en el Congreso Nacional, dicha base es extremadamente heterogénea del punto de vista de sus intereses y de sus posiciones ideológicas, lo cual impone altos costos a la construcción de consensos. [...] (BÜLOW e LASSANCE, 2012, p. 50)

também desacelerou naquele ano e a continuidade das ações anticíclicas revela que houve uma subestimação dos seus efeitos sobre o quadro fiscal, bem como sobre as contas externas brasileiras.

A crise financeira internacional de 2008 alterou este cenário, trazendo abalo na confiança, destruição da riqueza, paralisação do crédito e contração da atividade em quase todo o globo. A queda dos preços das *commodities*, a crise do comércio internacional e o acirramento da competição capitalista, afetaram as contas externas dos países periféricos (FAGNANI, 2015, p. 47).

Por outro lado, Carleial (2015, p. 206) ressalta que Dilma buscou reduzir os riscos presentes na economia brasileira. Para isso, implementou um programa de redução da taxa de juros inédito no país, desacreditou na parceria inflação baixa-juro alto e inaugurou uma política heterodoxa, com pressões para redução do *spread* bancário sabidamente abusivo, mediante atuação dos bancos públicos. Entretanto, segundo a autora, a presidenta sofreu enormes críticas da imprensa, que se fez porta-voz do mercado financeiro, o que a fez recuar.

A autora destaca ainda que o governo Dilma tentou aumentar o estímulo ao investimento privado que já vinha sendo estimulado pelas ações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e que a tentativa foi de conferir maior consistência à política econômica por meio do aumento dos investimentos privados, tornando o setor produtivo mais parceiro das mudanças em curso e, nesse contexto, as desonerações ajudariam a manter os empregos e aumentariam os investimentos.

Contudo, Carleial (2015, p. 206-207) ressalta que o governo Dilma apostou excessivamente nas desonerações da folha de pagamentos (folha de salários) que retirou a cota patronal da previdência (20%) referente à remuneração do trabalho. Essa cota foi substituída por uma contribuição sobre a receita bruta, de 2,5% e 1,5%, dependendo do setor ou produto, alíquotas essas que foram posteriormente reduzidas para 2,0% e 1,0%. Os objetivos explícitos eram ampliar a geração de empregos ou evitar o desemprego e, ainda, melhorar a competitividade das empresas, estimulando-as a investir mais. Essa expectativa, segundo a autora, não se cumpriu e é provável que tal medida tenha simplesmente ampliado a margem de lucro das empresas.

Bülow e Lassance (2012, p. 60) destacam que o melhor exemplo de mudança em matéria de políticas públicas foi o programa “Brasil sem Miséria”, lançado em junho de 2011, cujo objetivo era combater a pobreza extrema e

mesclava a continuidade de iniciativas de política social dos anos anteriores, como o “Bolsa Família”, com novos programas como o “Plano Viver sem Limites” (para pessoas com deficiências) e o “Bolsa Verde” (para famílias em situação de extrema pobreza que desenvolviam projetos de conservação ambiental).

Além disso, segundo os autores, duas inovações constituem exceções e merecem ser mencionadas: a criação da Comissão da Verdade, que investigaria os crimes ocorridos durante a ditadura militar (1964-1985), e a nova Lei de Acesso à Informação, que tem por objetivo a mudança da cultura do sigilo e pode ser compreendida como um amadurecimento da democracia brasileira, tornando claro que a informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos que contenham informações pessoais ou aquelas classificadas como ultrassecretas, secretas e reservadas, em razão da imprescindibilidade da restrição nessas situações para a segurança da sociedade e do Estado, as quais ficam sob sigilo por um prazo máximo definido na norma. Dessa forma, o acesso à informação passa a ser a regra, e o sigilo, a exceção (SILVA, 2013, p. 18). Além disso, Côrtes (2014, p. 33) enfatiza que a nova Lei de Acesso à Informação pública determina como dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

No cenário político, Bülow e Lassance (2012, p. 57) destacam que a ampla maioria conseguida pela coalizão do governo nas duas Câmaras do Congresso Nacional permitiu, inicialmente, exercer um forte controle da agenda legislativa. Contudo, o ano de 2011 também foi marcado por sucessivas denúncias de corrupção contra os membros do governo e, conseqüentemente, muita energia se gastou para dar respostas a essas crises internas.

Goldstein (2016, p. 102) destaca que a decisão de Dilma pela exigência de renúncia de funcionários e ministros de sua equipe governamental<sup>20</sup> que se encontravam sob acusação de corrupção, ao mesmo tempo que gerou aumento de aprovação do seu governo, provocou tensões no interior da coalizão do governo, principalmente, na aliança entre PT e PMDB. Para Melo e Santos (2013), a situação se apresentou mais complexa na Câmara do que no Senado.

---

<sup>20</sup> De acordo com Melo e Santos (2013, p. 57), de maio a outubro de 2011, sete ministros foram removidos pela presidenta por estarem sob denúncia de corrupção.

O ano de 2012 foi conturbado pois, de acordo com Melo e Santos (2013), apesar do mercado de trabalho se manter em crescimento, a inflação diminuir em relação à 2011 e o salário mínimo seguir ganhando poder de compra, o que manteve um alto índice de popularidade da presidenta, o ano também foi marcado por episódios vinculados a atos de corrupção. O processo foi seguido de perto pela imprensa e mobilizou a opinião pública nacional.

Assim, em 2013, apesar de o governo anunciar medidas de grande repercussão, como o corte do preço da energia elétrica e a extensão do Bolsa Família, que geraria a saída da situação de extrema pobreza de 22 milhões de beneficiários do programa (MELO e SANTOS, 2013), uma série de manifestações irrompeu de forma imprevista, primeiramente em São Paulo e, em seguida, nas principais capitais do país, prolongando-se durante vários meses. Estas começaram exigindo redução do preço das passagens do transporte público (agenda local) e logo derivaram para demandas mais amplas (GOLDSTEIN, 2016, p. 104). A partir desses acontecimentos, a presidenta experimentou dificuldades para definir a agenda pública em torno dos temas de prioridade para seu governo<sup>21</sup>.

O ano de 2014, de eleição presidencial, também começou tumultuado, com polêmicas relacionadas à acusações acerca da compra com sobrepreço, no ano de 2006, da refinaria de Pasadena, o ambiente de protestos prévios à Copa do Mundo (GOLDSTEIN, 2016, p. 105) e as investigações em relação à Petrobras pela Operação Lava Jato. Além disso, inflação, baixo crescimento econômico e alta do dólar eram uma realidade (RIBEIRO, VIZONÁ e CASSOTA, 2016, p. 54).

Fagnani (2015, p. 48) ressalta que, para os economistas liberais brasileiros, o mundo caminhou bem entre 2009 e 2014, e os problemas econômicos foram frutos exclusivamente dos erros de gestão da política nacional. O autor destaca que o “terrorismo” econômico intensificou-se com a proximidade das eleições, pois era preciso desconstruir o governo e derrotar sua candidata.

Nesse sentido, Fagnani (2015) enfatiza o papel decisivo da imprensa na construção de um cenário de “crise” que justificasse a adoção de medidas duras de

---

<sup>21</sup> Frente à emergência dessas manifestações que alteraram a fisionomia do cenário político, a presidenta Dilma declarou estar escutando a “voz das ruas” e, reunindo-se com vários movimentos sociais, afirmou a necessidade de realizar uma “reforma política” que fosse capaz de abarcar as reclamações e reorganizar o financiamento privado das campanhas eleitorais, o qual tinha dado origem a vários casos de corrupção. A classe política e o PMDB, principal aliado no Congresso, apostaram no refluxo das demandas e se acomodaram, o que impediu a continuidade dessa reforma (GOLDSTEIN, 2016, p. 105).



ajustamento. Ao dar espaço quase que exclusivamente para economistas que defendiam esse diagnóstico, parcela relevante da imprensa ajudou no processo (eleitoralmente interessado) de convencer a sociedade de que o cenário seria de ameaça absoluta de caos.

O principal argumento daqueles que falam em “crise terminal” da economia no final do primeiro mandato de Dilma Rousseff está relacionado ao déficit primário de 0,6% do PIB ocorrido em 2014. O fato de o Brasil não ter cumprido a meta fiscal de 2014 passou a ser o atestado do “desastre” fruto da “nova matriz econômica” eivada por práticas intervencionistas e ditas populistas (FAGNANI, 2015, p 48).

Segundo o autor, a visão liberal passou a ser hegemônica junto à opinião pública e a criação de um clima de crise fiscal e econômica ganhou a batalha, fazendo com que o governo alterasse sua rota.

No entanto, no que se refere à educação, pode-se dizer que o ano de 2014 foi profícuo, pois o novo Plano Nacional de Educação, que vigorará no período de 2014 a 2024, foi aprovado pela Lei n.º 13.005/2014. Quanto ao financiamento da educação, o novo Plano prevê no seu artigo 2.º: o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade (Inciso VIII).

Sena (2014, p. 281) ressalta que, por ser a meta 20 do PNE indispensável para viabilizar o cumprimento de todas as demais dezenove metas, houve intensa participação da sociedade na formulação, acompanhamento e definição da mesma. Assim, por exemplo:

- Em 17 de agosto de 2011, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação lançou a Nota Técnica *Por que 7% do PIB para a Educação é pouco?* Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade;

- Em 2013, a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) divulgou a Nota 1/2013 - Por Que a União deve complementar o CAQi no PNE?, em resposta ao fato de ter o Senado Federal retirado a estratégia 20.10 do texto da Câmara dos Deputados, que previa a complementação da União ao CAQi e ao CAQ (SENA, 2014, p. 281).

Frente a essa situação, o autor ressalta que se tornou irreversível a aprovação da meta 20, nos termos da proposta da Câmara: “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5.º (quinto) ano de vigência

desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio”.

Além disso, conforme Sena (2014, p. 281-282), o texto final trouxe inovações importantes no que se refere ao financiamento e à qualidade de ensino, como a implantação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), no prazo de dois anos da vigência do PNE (junho de 2016), calculado com base nos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem; a definição do Custo Aluno Qualidade (CAQ), no prazo de três anos (junho de 2017); complementação da União aos entes subnacionais que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ. Cabe destacar, no entanto, que o prazo já expirou e que não ocorreu a implantação do CAQi e, conseqüentemente, não se definiu o CAQ.

### **1.2.3 A PARTIR DE 2015**

Em outubro de 2014, Dilma Rousseff é reeleita na disputa mais apertada pela presidência na história democrática do país. Ribeiro, Vizoná e Cassota (2016, p. 52) ressaltam que, apesar da derrota, os resultados confirmaram o processo de fortalecimento da oposição, que se manteve num estado de campanha permanente, reproduzindo a vigorosa irritação eleitoral dos meses anteriores. Além de seu papel habitual, a oposição passou a questionar até mesmo as próprias regras do jogo, com um pedido de verificação do resultado das eleições.

Os resultados das eleições apontavam que o governo teria que utilizar diferentes estratégias políticas para fazer frente ao crescimento da fragmentação partidária e à perda de quantidade significativa de assentos na Câmara. Assim, a agenda de reformas teria que ser negociada com o Congresso mais fragmentado da história política do país (RIBEIRO, VIZONÁ e CASSOTA, 2016, p. 58).

A renovação da Câmara dos Deputados foi de 46,8%. No entanto, a nova configuração se mostrou mais conservadora, com o crescimento dos segmentos religiosos, destacando-se os evangélicos, que mantiveram uma sólida bancada composta por 74 deputados. Além disso, também cresceu o número de deputados da bancada ruralista e da “bancada da bala” (grupo conhecido por defender medidas mais duras para combater a criminalidade, como a redução da maioridade penal, além do direito de posse de armas de fogo). Mais numerosas e articuladas, as três bancadas formam o que alguns chamam de “bancada BBB”: boi, bíblia e bala. Já no Senado, a renovação de um terço não trouxe grandes mudanças em relação com a distribuição partidária<sup>22</sup> (RIBEIRO, VIZONÁ e CASSOTA, 2016, p. 59).

---

<sup>22</sup> No original: La renovación de la Cámara de los Diputados fue de 46,8%. Sin embargo, la nueva configuración de la Cámara Baja quedó más conservadora con el crecimiento de los segmentos religiosos, destacándose los protestantes evangélicos, que mantuvieron una bancada sólida compuesta por 74 diputados. Además, creció también el número de diputados de la bancada ruralista



Além disso, conforme Goldstein (2016, p. 108), a divisão que revelou a eleição brasileira entre o nordeste e sul do país implicou uma situação de polarização difícil de canalizar. O imaginário divisionista que aflorou no país sem dúvidas incidiu na criação de um clima de revanche que resultou prejudicial para a coexistência democrática nos primeiros meses do segundo mandato de Dilma Rousseff.

[...] Em meio a tais turbulências, a Operação Lava Jato (conduzida desde 2014 pela Polícia Federal e Ministério Público Federal) desvelava um gigantesco esquema de corrupção na estatal Petrobras, comprometendo nomes de todo o espectro da elite política brasileira, [...]. Ao envolver a principal companhia e as maiores construtoras do país (Odebrecht, OAS, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, entre outras) produziu um efeito dominó que contribuiu para deteriorar a situação econômica. O isolamento, [...] reprovação popular e a piora dos indicadores econômicos [...] estiveram acompanhados pelo processo de *impeachment* que rondou a Presidenta durante o ano – alimentado explicitamente e inicialmente por Cunha<sup>23</sup> e depois, de maneira mais velada, também por seu próprio vice-presidente Temer, que articulava com a oposição um governo de transição sem Dilma e sem o PT. Nas ruas, movimentos favoráveis e contrários ao governo disputavam espaços e atenção dos meios de comunicação, com o ápice dos protestos em março<sup>24</sup> (RIBEIRO, VIZONÁ e CASSOTA, 2016, p. 53).

---

y de la “bancada de la bala” (grupo conocido por defender medidas más duras para combatir la criminalidad, como la reducción de la mayoría penal, además del derecho a la posesión de armas de fuego). Más numerosas y articuladas, las tres bancadas forman lo que algunos llaman la “bancada BBB”: buey, biblia y bala. Ya en el Senado, la renovación de un tercio no trajo grandes cambios en relación con la distribución partidista (RIBEIRO, VIZONÁ e CASSOTA, 2016, p. 59).

<sup>23</sup> Eduardo Cunha, então presidente da Câmara dos Deputados, a partir de meados do ano, acusado por não cumprimento das normas de decoro parlamentar e envolvimento no esquema de corrupção na Petrobras, adotou o caminho da ruptura e radicalização contra o governo. Em outubro de 2015 passou a contar com um ativo valioso: a reprovação, pelo TCU, das contas do governo Dilma referentes a 2014, pela prática das chamadas pedaladas fiscais. Segundo os auditores, o executivo havia manipulado as contas públicas (usando os bancos oficiais) com o objetivo de camuflar a situação fiscal do país. O TCU recomendava que o Congresso deveria reprovar tais contas (a decisão ficou para 2016). Após semanas de chantagens e impasse político, o PT retirou o apoio ao deputado nos processos dentro do legislativo; num ato contínuo, Cunha aceitou, em dezembro de 2015, um dos pedidos de abertura do processo de *impeachment* registrados contra Dilma Rousseff. A principal tese do pedido era que a prática das pedaladas continuava em 2015, contrariando a Lei de Responsabilidade Fiscal e assim justificando o *impeachment* por improbidade administrativa. Poucos dias depois, a sessão para eleger os deputados que assumiriam os postos na comissão da Câmara responsável por analisar o pedido de destituição foi marcada por grande tumulto. A decisão de Cunha por uma votação secreta resultou em urnas quebradas e confronto entre governistas e opositores. Por 272 votos contra 199, a lista dominada pela oposição foi eleita a compor a comissão. No entanto, o chamado “rito da destituição” adotado por Cunha foi anulado por decisão do Supremo Tribunal Federal (RIBEIRO, VIZONÁ e CASSOTA, 2016, p. 69).

<sup>24</sup> No original: [...] En medio de tales turbulencias, la *Operación Lava Jato* (conducida desde 2014 por Policía Federal y Ministerio Público Federal) desvelaba un gigantesco esquema de corrupción en la estatal Petrobras, comprometiendo nombres de todo el espectro de la elite política brasileña, muchos de ellos íntimos a los gobiernos petistas. El involucrar a la principal compañía y a las más grandes constructoras del país (Odebrecht, OAS, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, entre otras) produjo un efecto dominó que contribuyó a deteriorar la situación económica. El aislamiento, con niveles récord de reprobación popular y el empeoramiento de los indicadores económicos [...] estuvieron

Dessa maneira, conforme os autores, se havia criado o contexto perfeito para a desarticulação da coalizão do governo e a paralisia decisória. O cenário paralisou a agenda do executivo e culminou num ano de hiperatividade do Legislativo, seja pela aceleração dos trâmites referentes a projetos contrários aos interesses do governo, pela habilidade de Eduardo Cunha em levar adiante projetos de interesse de sua base particular na Câmara, ou pela atuação concertada e proativa das bancadas suprapartidárias mais conservadoras que constituíram um grupo mais articulado e numeroso a partir do início da atual legislatura.

A primeira formação do governo do segundo mandato de Dilma, nomeada em janeiro de 2015, contava com 39 órgãos divididos entre ministérios e secretarias. Com o passar do ano, Dilma realizou algumas mudanças pontuais e, em outubro, realizou uma grande reforma ministerial, que teria dois objetivos: garantir a permanência de alguns partidos na coalizão do governo e responder às pressões da opinião pública por redução dos gastos públicos e mais eficiência administrativa. No fim de 2015, os ministérios estavam distribuídos entre os partidos de coalizão e dos partidos considerados de apoio condicional (PV e PTB).

Ribeiro, Vizoná e Cassota (2016, p. 65) ressaltam ainda que na tentativa de garantir o apoio do PMDB, Dilma concedeu mais espaço ao partido, em detrimento do PT.

A crise entre o PT e o PMDB confluiu para um estremecimento das relações entre Dilma e o vice-presidente Michel Temer – que abordou suas insatisfações com a Presidenta numa queixosa carta dirigida a ela em dezembro, no ápice da discussão sobre o *impeachment*. A carta se fez pública no mesmo momento, e o gesto de Temer – presidente do PMDB – foi interpretado como um sinal a mais para o divórcio entre seu partido e o PT<sup>25</sup> (RIBEIRO, VIZONÁ e CASSOTA, 2016, p. 66).

Frente a toda essa situação, no ano de 2015, os principais pontos da agenda do governo faziam parte do pacote de ajuste fiscal enviado ao Legislativo.

---

acompañados por el proceso de *impeachment* que rondó a la Presidenta a lo largo del año – alimentado explícitamente primero por Cunha y después, de manera más velada, también por su propio vicepresidente, Temer, quien articulaba con la oposición un gobierno de transición sin Dilma ni el PT–. En las calles, movimientos favorables y contrarios al gobierno disputaban espacios y atención de los medios de comunicación, con el ápice de las protestas en marzo (RIBEIRO, VIZONÁ e CASSOTA, 2016, p. 53).

<sup>25</sup> No original: La crisis entre el PT y PMDB confluyó para un estremecimiento de las relaciones entre Dilma y el vicepresidente Michel Temer – que abordó sus insatisfacciones con la Presidenta en una quejumbrosa carta dirigida a ella en diciembre, en el ápice de la discusión sobre el *impeachment*. La carta se hizo pública en el mismo momento, y el gesto de Temer – presidente del PMDB – fue interpretado como una señal más para el divorcio entre su partido y el PT (RIBEIRO, VIZONÁ e CASSOTA, 2016, p. 66).

Fagnani (2015, p. 49) ressalta que economistas liberais que integraram o primeiro escalão do Ministério da Fazenda, no período de 2003-2005, voltaram a dirigir a economia e ocupar o centro do debate. Assim, sentenciam que as demandas sociais por democracia, represadas por mais de cinco séculos, “não cabem no orçamento” e afirmam que “a construção de superávit primário que consiga estabilizar a dinâmica da dívida pública” requer a mudança no “contrato social da redemocratização”. O que intriga, segundo o autor, é o silêncio desses setores ante o espantoso ritmo de crescimento da dívida pública e dos gastos com juros, o verdadeiro desajuste fiscal brasileiro.

A política ortodoxa adotada em 2015 provocou uma forte desaceleração da economia. O ajuste fiscal, prejudicado pela queda de arrecadação, torna-se um objetivo difícil de ser alcançado. Por outro lado, os gastos decorrentes da elevação dos juros (subiram para 9% do PIB, ante 6,5% em 2014) elevam o déficit nominal (9% do PIB, contra 6,7% em dezembro de 2014) e a dívida bruta (68% do PIB ante 59% em dezembro de 2014). Em 2015, pagaremos cerca de R\$ 500 bilhões de juros, mais que o dobro do que foi pago em 2014 (FAGNANI, 2015, p. 49).

De acordo com Ribeiro, Vizoná e Cassota (2016, p. 66), no plano de ajuste, o governo aumentou os impostos e reduziu alguns benefícios sociais, além de congelar os gastos não obrigatórios, chamados de gastos discricionais. As medidas de austeridade incluíam ajustes na seguridade social, com o endurecimento das regras para benefícios como seguro-desemprego, pensão por morte ou invalidez parcial e a atualização do fundo de garantia salarial. As regras da seguridade social para as pensões também foram modificadas, sendo aumentados progressivamente o tempo de contribuição necessária e a idade mínima para ter acesso ao benefício<sup>26</sup>.

Segundo Carleial (2015, p. 209), ocorre um conjunto de modificações nos impostos na busca do aumento da arrecadação, como a volta da alíquota cheia para o IPI que incide sobre automóveis, a elevação da contribuição do PIS/Cofins sobre produtos importados, o IPI sobre cosméticos e a correção da tabela do imposto de renda com a intenção de aumentar os ingressos em todas as bases de cotização.

Além disso, Ribeiro, Vizoná e Cassota (2016, p. 66) destacam os cortes nas políticas públicas que eram esperados para 2016, sendo os mais relevantes os que ocorreriam com a saúde (que em 2015 representou 37% dos gastos e em 2016 seria

---

<sup>26</sup> Para acessar o seguro-desemprego o trabalhador terá de ter trabalhado durante 18 meses na primeira solicitação. O trabalhador agora só terá direito ao abono salarial se trabalhar durante seis meses corridos. Também foram alteradas as condições de acesso à pensão por morte. A política de desoneração da folha de pagamentos foi revista e as contribuições patronais foram alteradas de 1% e 2% para 2,5% e 4,5% sobre a renda bruta declarada (CARLEIAL, 2015, p. 209).

de 35%), na educação (de 14,4% para 13,3%) e no desenvolvimento social (de 13,5% para 12,9%). O déficit nas contas públicas afetaria programas sociais que eram característicos do governo Dilma, como o programa “Minha Casa, Minha Vida” e o “Ciência sem Fronteiras”. A princípio, o Programa Bolsa Família não sofreria cortes. As situações citadas acima demonstram claramente que o capital passa a ganhar mais espaço na disputa pelo fundo público.

A desarticulação da coalizão governamental no Congresso impediu, conforme Ribeiro, Vizoná e Cassota (2016, p. 66), a adoção de outras medidas consideradas decisivas pelo Executivo para o equilíbrio das contas públicas e a reativação econômica, como uma reforma mais substantiva e ampla do sistema de seguridade social e a tentativa de recriação da Contribuição sobre Movimentação Financeira (CPMF). Além disso, o Senado fez retornar ao Executivo uma medida provisória que também buscava, em março de 2015, aumentar a arrecadação por meio da elevação das alíquotas de contribuição da seguridade social pagas pelas empresas.

Esse cenário enfraquece o governo democraticamente eleito, amplifica a crise política e as ações antidemocráticas que estão em curso. Por outro lado, cria condições políticas favoráveis para que o mercado complete o serviço iniciado há mais de duas décadas, de fazer retroceder a cidadania social inscrita na Carta de 1988 (FAGNANI, 2015, p. 51).

Com o objetivo de responder às aspirações da população a respeito do tema da corrupção, Dilma anunciou, em março de 2015, um pacote de medidas anticorrupção com projetos que já estavam sendo analisados no Legislativo e algumas novas propostas elaboradas pelo Executivo, contudo até o final de 2015 o pacote não havia sido votado pelo Congresso. Outra iniciativa, nesse sentido, foi a aprovação de uma minirreforma política sancionada por Dilma em outubro de 2015. A Lei n.º 13.165<sup>27</sup> determinou as mudanças estabelecidas no projeto de reforma política já aprovado pelo Congresso nos meses anteriores.

---

<sup>27</sup> As principais mudanças se referiam às regras que poderiam reduzir os gastos de campanha e aumentar a transparência e punição nos casos de crimes eleitorais. Também foram alteradas as normas que regem o tempo, o período, o estilo e os gastos das campanhas, assim como a participação dos candidatos no debate televisivo. As regras de afiliação e fidelidade ao partido também sofreram mudanças e a sanção pela desaprovação das contas das campanhas ou por não prestação de contas passou a ser exclusiva para os candidatos acusados e não mais para os partidos. A parte mais polêmica da reforma discutia acerca do financiamento empresarial das campanhas. O texto saiu do Congresso permitindo que tal financiamento permanecesse. No entanto, em setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal julgou uma ação proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em que declarou inconstitucional a doação de empresas aos candidatos, vetando contribuições de pessoas jurídicas. Com a garantia da ação jurídica do Supremo, Dilma vetou o artigo que institucionalizava esse tipo de doação, considerado uma das principais fontes de

Ribeiro, Vizoná e Cassota (2016) destacam que os desafios continuariam em 2016, pois os escândalos de corrupção seguiam aparecendo e a economia levaria algum tempo para apresentar sinais de recuperação. Assim, a ordem de detenção, em fevereiro, contra o publicitário responsável pela campanha presidencial de 2014 por suspeitas de haver recebido parte de seus pagamentos dentro do esquema de corrupção na Petrobras; a condução coercitiva de Lula pela Polícia Federal, em março, para interrogatório sobre sua alegada participação no mesmo caso e os novos protestos contra o governo e a corrupção, no mesmo mês, manteriam o *impeachment* na agenda, em duas frentes: o financiamento da campanha presidencial de 2014 e as “pedaladas fiscais”.

Em maio de 2016, a presidenta Dilma Rousseff foi suspensa de suas funções por 180 dias. Depois, votações na Câmara e no Senado decidiram pela continuidade do processo de *impeachment* contra ela, com base na prática das “pedaladas fiscais”. Em 31 de agosto, mesmo sem provas, em sentença prolatada pelo ministro Ricardo Lewandowski, a presidenta foi afastada, com manutenção de direitos políticos.

A velocidade e a intensidade que marcaram o processo político que culminou na interrupção do segundo mandato de Dilma Rousseff, e em sua substituição pelo Vice, Michel Temer, proporcionaram espaço para a emergência de um debate acerca da solidez das instituições políticas brasileiras.

De um lado, analistas políticos chamaram a atenção para os elevados níveis de convergência observados nos discursos e decisões de um conjunto de instituições nacionais dos três Poderes da República, abrangendo as casas legislativas, o Superior Tribunal Federal, o Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas da União, entre outros (AVRITZER, 2016; SANTOS, 2016).

De outro, os argumentos de acusação foram amplamente questionados, inclusive por órgãos como a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e houve expressiva mobilização dos movimentos sociais e sindicatos na organização de atos contrários ao impedimento (ou *impeachment*). Além disso, em nenhum momento houve citações de Dilma Rousseff nas investigações de corrupção conduzidas pela Polícia Federal, e a opinião pública internacional, expressa em veículos da mídia, por exemplo, manifestou constantemente sua desconfiança sobre as verdadeiras motivações do processo de impedimento (NOBREGA, 2016) (OUVERNEY, 2016, p. 99).

Para o autor, parece não ter sido exclusivamente a voz das ruas que consumou o impedimento, mas essencialmente a articulação político-partidária de centro-direita, aliada a uma limitada e contestável, porém precisa e eficaz, convergência de posicionamentos institucionais específicos. O avançar da crise

econômica e fiscal associado às campanhas midiáticas de ataque uníssono e explícito ao Partido dos Trabalhadores sinalizou ao PMDB e aos outros partidos pendulares que suas chances de sucesso nas eleições locais de 2016, e nacionais de 2018, seriam maiores fora da base de sustentação do governo.

Ribeiro, Vizoná e Cassota (2016, p. 71) destacam que tanto uns como outros se aproveitaram de uma situação de fragilidade para tentar alcançar seus objetivos. Assim, o *impeachment* apareceu como recurso político de pressão, negociação e mobilização da opinião pública nas disputas de poder atuais e futuras: seja para obter mais espaço no governo Dilma (PMDB e outros partidos da coalizão), para desestabilizar o governo, manter suas bases mobilizadas e conectar-se aos setores sociais mais radicais e antipetistas, procurando as eleições futuras (PSDB), para sobreviver politicamente (Eduardo Cunha) ou para alcançar a presidência por meio de um atalho (o vice-presidente Temer).

Ouverney (2016, p. 111) destaca que as principais implicações desse evento consistem na possibilidade de produção de rupturas bruscas imediatas nas políticas de desenvolvimento nacional e inclusão social, em virtude da ausência de necessidade da mediação das urnas pelo atual governo. Verificaremos que isso se efetiva na prática rapidamente.

Pereira *et al* (2016, p. 123) destacam que as pessoas que estavam nas ruas dizendo não ao golpe continuaram mobilizadas, no país e no exterior, denunciando o caráter golpista do governo Temer e pedindo eleições livres e democráticas. No entanto, com a pressa característica de quem não tem compromisso com o voto popular, Temer escancarou o projeto neoliberal que seria colocado em prática, sem apreço pelos direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988. O governo atual, segundo Ferreira (2017), radicaliza a comunhão com o setor privado interno e transnacional. Trata-se de uma radicalização neoliberal que ignora todos os esforços e a trajetória de direitos até aqui conquistados.

Isso já fica explícito no documento “Uma ponte para o futuro”, lançado em 29 de outubro de 2015, como forma de apresentar a plataforma para o *pós-impeachment*, que toma como premissa o fato de o Brasil gastar muito com políticas públicas, fazendo-se necessária a construção de um equilíbrio fiscal por meio de cortes dos gastos públicos. Sintomaticamente, os verdadeiros “problemas fiscais” não mereceram uma linha nesse programa (MANCEBO, 2017, p. 879-880).



Em termos bem gerais, “Uma ponte para o futuro” é um programa político-econômico que pretende aprofundar o papel do “Estado mínimo”, enxuto e supostamente eficiente; incrementar a participação da iniciativa privada; flexibilizar o mercado de trabalho e ampliar a concorrência internacional, abrindo de maneira escancarada as portas para a venda do patrimônio nacional. [...] (MANCEBO, 2017, p. 880).

O governo Temer, conforme Pochmann (2017, p. 322), conseguiu se tornar, de forma rápida, a expressão de uma maioria capaz de não se opor claramente ao retorno do receituário neoliberal. Com o esfacelamento político da barreira desregulatória anterior, as reformas neoliberais passaram a avançar velozmente, retomando ao que não conseguiu realizar nos anos 1990.

Com o impeachment de Dilma Rousseff, assumiu a Presidência da República o grupo que dirigiu o país no período do governo FHC, e uma de suas primeiras medidas foi retornar à implementação, com intensidade, das reformas preconizadas pelo Consenso de Washington. Recomeçaram as privatizações, a abertura do mercado às empresas estrangeiras, as reformas da previdência e trabalhista etc. [...] (AMARAL, 2017, p. 6).

Pochmann (2017) ressalta que a sucessão de reformas impostas desde então, em meio à uma grave recessão econômica, altera tanto o papel do Estado no capitalismo brasileiro, contemplando o reposicionamento do país junto ao centro dinâmico capitalista mundial, quanto a atuação de uma nova maioria política interna mais favorável aos interesses dominantes.

[...] Dessa forma, o capitalismo brasileiro reposiciona a sua dinâmica de acumulação e impõe, por consequência, uma trajetória de atuação do Estado mais comprometido com a seleta e já privilegiada parcela da população enriquecida nacional e internacionalmente (POCHMAN, 2017, p. 319).

Segundo o autor, os acontecimentos políticos de 2016 alteraram a correlação de forças internas, bem como descortinaram outro horizonte de submissão externa, convergente com a posição dos Estados Unidos. A inflexão na política externa anterior parece levar ao realinhamento do país com a atual onda de globalização capitalista comprometedora da soberania nacional.

[...] Nessa reaproximação com os Estados Unidos, o Mercosul tende a fenecer, bem como as articulações políticas sul-americanas e os BRICS. No seu lugar emerge a defesa mercantilista dos acordos de livre comércio em marcha com a reprimarização da pauta de exportações e a secundarização da manufatura.

Na mesma toada, as políticas tanto de defesa nacional quanto de promoção da internacionalização da economia brasileira, com apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), tendem a ser abandonadas. [...]

Além disso, é impulsionada a privatização do que ainda resta do parque produtivo nacional e também a liberalização do comércio de terras aos estrangeiros. [...]

No trajeto das cadeias globais de valor, as possibilidades de defesa dos interesses e da soberania nacional, desde a ascensão do atual governo,

limitaram-se bastante, salvo aquelas passíveis de incorporação no interior da segunda onda de globalização capitalista. Nesse sentido, tende a ganhar maior impulso o curso de primazia do que há de recursos naturais disponíveis e de promoção da exportação dos produtos primários, acrescido do esforço interno para tornar o fundo público sustentáculo de longo ciclo dos lucros da financeirização da riqueza (POCHMANN, 2017, p. 320-321).

O autor destaca ainda que há uma redefinição do fundo público para financeirização da riqueza e distanciamento do projeto de sociedade includente. Assim, o governo Temer faz valer, de forma mais acirrada, um Estado com direção governamental de políticas para fundamentalmente não mais do que um terço da sociedade brasileira.

Diante da crescente dificuldade na elevação da carga tributária em plena vigência de baixo dinamismo econômico, sobretudo na recessão iniciada em 2015, salvo no caso dos ricos, a pressão sobre a despesa pública aumentou consideravelmente. Em função disso, a opção pela redução da despesa pública não financeira (primária) se fortaleceu, mesmo que direcionada à base da pirâmide social, passando a permitir novo espaço fiscal para a disponibilização de um montante seguro de recursos governamentais ao atendimento dos gastos financeiros, geralmente para o topo da sociedade (POCHMANN, 2017, p. 324).

É nesse contexto, segundo Pochmann (2017, p. 324), que as reformas em curso buscam oferecer condições para que, nos próximos vinte anos, a dinâmica da acumulação de capital seja sustentada, em grande medida, pelas transferências do Estado brasileiro às despesas financeiras.

Pochmann se refere ao Novo Regime Fiscal, aprovado por meio da Emenda Constitucional n.º 95/2016, que prevalecerá, inicialmente, por vinte anos, portanto, até 2036, congelando despesas primárias e liberando pagamentos relativos ao mercado financeiro. De acordo com Amaral (2017, p. 6), as possibilidades de implementação de novas políticas públicas que objetivem diminuir a enorme desigualdade brasileira serão limitadas.

O orçamento de cada uma dessas partes independentes fica sujeita à seguinte condição: as despesas primárias, a partir de 2018, só poderão ser reajustadas, no máximo, pela inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e, para o ano de 2017, as despesas primárias do exercício de 2016 seriam corrigidas em 7,2%. Despesas primárias são aquelas que ocorrem com o pagamento de pessoal e encargos sociais, água, luz, telefone, limpeza, vigilância, pessoal terceirizado, material de consumo, aquisição de equipamentos, material permanente, construções, aquisição de imóveis etc. Entretanto, ficam fora das despesas primárias as despesas com o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida; ou seja, para essas despesas não há nenhuma limitação, podendo, é claro, ultrapassar o limite imposto pelo IPCA para as despesas primárias (AMARAL, 2017, p. 6).

Vazquez (2016, p. 1) destaca que essa regra congela o gasto público em termos reais, retirando a decisão de gasto da esfera da política ao estabelecer um



indexador econômico fixo, que não possui qualquer relação com capacidade de arrecadação (receita) ou com as demandas por bens e serviços públicos (despesa), que são as variáveis centrais da função alocativa de qualquer governo. Trata-se, segundo o autor, de uma invenção, sem experiência internacional ou respaldo teórico algum, cujo objetivo único é criar um “ambiente ideal para negócios financeiros”.

A análise do período pós Constituição Federal de 1988 permitiu verificar que, apesar dos direitos sociais serem reconhecidos como universais por essa Constituição, estes passam a ser implementados no contexto de hegemonia das políticas neoliberais, as quais impuseram significativo processo de regressão econômica e social. Assim, a disputa pela expansão e consolidação dos direitos sociais enfrentou as funções do fundo público, determinantes para o capitalismo, cuja maior expressão é a apropriação pelo capital de parte importante dos recursos do orçamento público (SALVADOR, 2012).

Observou-se que a reforma liberal atingiu os direitos sociais e a disputa pelo fundo público em todos os períodos analisados, sendo mais acirrada no período de 1990 e 2005, quando ocorreram restrições ao gasto social pela captura do fundo público pelo poder econômico, com vistas ao equilíbrio das contas públicas e à estabilização econômica, e no período pós 2015, com a implementação de pacotes de ajuste fiscal nos quais o capital passa a ser privilegiado na disputa pelo fundo público. No período 2006 e 2014, embora não se altere o tripé macroeconômico ortodoxo, o governo optou por políticas fiscais e monetárias menos restritivas, ocorrendo certa trégua no longo processo de implantação da contrarreforma nos direitos sociais.

No que se refere à educação, observamos que, embora tenha se mantido a vinculação constitucional de recursos, em cada período as políticas implementadas refletiam o tensionamento que ocorria na sociedade. Assim, no período 1990 a 2005, houve a discussão de que não se gastava pouco em educação, mas se gastava mal. No período 2006 e 2014 houve ampliação do direito à educação e dos recursos via FUNDEB e outras ações e programas. A partir de 2015 houve queda nos recursos para a educação e congelamento de gastos primários por vinte anos.

### **1.3 ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE DISPUTA DO FUNDO PÚBLICO<sup>28</sup>**

Salvador e Teixeira (2014, p. 16) destacam que o orçamento público é a expressão mais visível do fundo público por meio do qual é possível verificar como ocorre a disputa pelo mesmo. De acordo com os autores, por meio do orçamento público, o Poder Executivo procura cumprir determinado programa de governo ou viabilizar objetivos macroeconômicos. Ressaltam ainda que a escolha do programa a ser implementado pelo Estado e dos objetivos de política econômica e social refletem os interesses das classes, envolvendo negociações de seus representantes políticos, sendo o orçamento a expressão das reivindicações destes.

O orçamento público, segundo Vian, Mello e Boeira (2002, p. 14) é um instrumento que expressa, para um exercício financeiro, as políticas, os programas e os meios de seu financiamento, bem como é um plano de trabalho de governo, que discrimina os objetivos e as metas a serem alcançadas, de acordo com as necessidades locais.

Este representa a ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, sendo o instrumento de que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados (PISCITELLI, TIMBÓ e ROSA, 2004, p. 42).

Dessa forma, se quisermos saber a forma como cada ente federativo prioriza ou não determinada política pública, o termômetro é seu orçamento. Ele é o documento que o espelha, demonstrando suas prioridades, seus aspectos econômico, político e social (VIAN, MELLO e BOEIRA, 2002, p. 15).

Salvador (2010, p. 180) destaca que, além das necessidades dos marcos normativos, leis, instituições legítimas e sistema judicial, as políticas públicas para serem implementadas, necessitam de recursos financeiros e o orçamento público é um instrumento de realização das mesmas. Segundo o autor, o orçamento é um instrumento privilegiado, que deve assegurar e expressar os requisitos de cumprimento dos direitos, refletindo as prioridades definidas pelo governo na execução e na escolha das políticas públicas.

---

<sup>28</sup> Destaca-se que esse tópico tem como referência geral Quirino (2012).

O orçamento público, dessa forma, deixa de ser apenas uma peça de previsão das receitas e de autorização das despesas públicas, um mero documento formal, para se transformar na tradução das orientações e opções políticas (VIAN, MELLO e BOEIRA, 2002, p. 15).

Este não se limita a uma peça técnica e formal, mas é uma peça de cunho político que serve para orientar as negociações sobre quotas de sacrifício sobre os membros da sociedade no tocante ao financiamento do Estado e é utilizado como instrumento de controle e direcionamento dos gastos (OLIVEIRA, 2001).

A decisão sobre os objetivos de gastos do Estado e a fonte de recursos para financiá-lo não é somente econômica, mas principalmente são escolhas políticas, refletindo a correlação de forças sociais e políticas atuantes na sociedade. Os gastos orçamentários definem, assim, a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas (OLIVEIRA, 2001).

Por isso a importância e a necessidade, segundo Gouveia (2002, p. 20), de publicizar o Estado, sendo a questão do orçamento uma dimensão fundamental a ser tornada transparente e passível de publicidade, pois compreender o papel do orçamento público permite compreender as disputas políticas em torno da aprovação dos orçamentos municipais, estaduais e federal.

Para se aprofundar a dimensão de por onde se dão os embates para a distribuição do fundo público é preciso compreender como se definem os gastos no orçamento, ou seja, como se estabelece a legislação orçamentária. Assim sendo, no próximo tópico faremos uma discussão sobre como se realiza o processo de elaboração do orçamento público no Brasil.

### **1.3.1 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO**

A Lei n.º 4.320/1964, que estabelece as normas gerais para elaboração dos orçamentos públicos e controle das finanças públicas, define, no seu artigo 2.º, que: “a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”.

Tais princípios orçamentários, segundo Gouveia (2002, p. 25) são instrumentos para possibilitar o controle público sobre as definições dos orçamentos e referem-se à reunião em um único documento do conjunto das receitas e despesas do Estado (unidade orçamentária), previsão do conjunto de receitas e

despesas de forma a que a aprovação feita pelo legislativo se faça sob uma visão de totalidade das contas públicas (universalidade) e limitação de tempo para a execução orçamentária (anualidade).

Além disso, o processo de elaboração do orçamento público obedece a um ciclo integrado ao planejamento de ações que, de acordo com a Constituição Federal de 1988, artigo 165, compreendem leis de iniciativa do Poder Executivo: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, cabendo ao Poder Legislativo apreciá-las no âmbito de cada esfera da federação e aprová-las.

O Plano Plurianual, de acordo com Matias-Pereira (2009, p. 286), introduziu significativas mudanças na forma de atuação do governo, reestruturando a ação governamental. Por meio dele, espera-se a definição clara dos objetivos e resultados esperados, bem como a integração dos instrumentos de planejamento e orçamento em uma mesma linguagem: a dos programas<sup>29</sup> e de suas respectivas ações.

Nos três níveis de governo, o PPA é considerado um instrumento de planejamento estratégico das ações governamentais e, por ser o documento de planejamento de médio prazo - que contempla um período de quatro anos -, dele derivam as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis de Orçamentos Anuais (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 286). Apenas os programas previstos no PPA podem receber recursos nos orçamentos anuais ou serem priorizados na LDO (SALVADOR, 2010, p. 176). Matias-Pereira (2009, p. 288) destaca ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal reforçou a necessidade de articulação entre o PPA, a LDO e a LOA, determinando em seus artigos 16 e 17 que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarretar aumento de despesas de caráter continuado devem estar compatíveis com o PPA e com a LOA.

O PPA deve ser elaborado no primeiro ano de mandato do governante para vigorar no segundo ano do mandato até o primeiro ano da gestão seguinte. Esse procedimento tem por objetivo assegurar a continuidade das políticas públicas nas mudanças de governos (SALVADOR, 2010, p. 175). Aguiar (2004, p. 45) destaca

---

<sup>29</sup> Os programas são o módulo comum integrador do PPA com o orçamento e visam à solução de problema ou ao atendimento de demanda da sociedade. Cada programa articula um conjunto de ações representadas por projetos, atividades e operações especiais, que concorrem para o alcance dos objetivos governamentais. Tais ações estão descritas no PPA, inclusive com definição de suas metas físicas e financeiras. Os programas e ações do PPA são revisados anualmente para fins de elaboração das propostas orçamentárias setoriais que dão origem à Lei de Orçamento Anual (LOA) (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 286 e 287).

que o PPA proporciona aos governantes um plano de trabalho para o período de toda sua gestão governamental, ao mesmo tempo que permite aos membros da sociedade, de quem serão retirados os recursos para seu custeio, ter conhecimento prévio das ações governamentais que se deseja levar a efeito durante o período da gestão administrativa. Trata-se, dessa forma, de um orçamento puramente programático, cujos planos de trabalho por ele previstos são operacionalizados ou concretizados, a cada exercício financeiro, por força do orçamento anual, que é um orçamento operativo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve pautar-se nos grandes princípios e critérios apontados no Plano Plurianual. De acordo com a Constituição Federal de 1988, a LDO compreende metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Artigo 165, § 2.º).

Além disso, segundo a Lei Complementar n.º 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), artigo 4.º, a LDO disporá sobre equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferência de recursos a entidades públicas e privadas.

Integrará o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias o anexo de metas fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (LC n.º 101/2000, art. 4.º, § 1.º). O anexo conterá, ainda:

- I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- IV - avaliação da situação financeira e atuarial:
  - a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
  - b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (LC n.º 101/00, Art. 4.º, §2.º).

A LDO conterá também anexo de riscos fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (LC n.º 101/2000, Art. 4.º, §3.º).

Na prática, o objetivo maior a ser alcançado com a LDO, segundo Aguiar (2004, p. 49), é o de oferecer a oportunidade de permitir que o Poder Legislativo participe de forma atuante juntamente com o Poder Executivo, na construção do plano de trabalho do governo a ser concretizado por meio da execução da Lei Orçamentária Anual.

Assim sendo, as diretrizes aprovadas na LDO delimitam o que será possível prever na Lei de Orçamento Anual (LOA), da qual depende toda a execução orçamentária.

A LOA, conforme Aguiar (2004, p. 46), é o programa de trabalho de governo expresso em termos quantificados dos serviços, obras, consumo e investimentos a serem realizados e dos valores financeiros que serão recolhidos do patrimônio dos particulares e de outras fontes de receita, aprovado por lei, atuando como um instrumento de que se serve a administração pública para por em prática o programa de trabalho expresso no Plano Plurianual, bem como dar conhecimento aos administrados, como fonte de informação social, sobre as ações governamentais que serão levadas à execução durante o exercício financeiro.

Esta se renova a cada exercício financeiro e deve compreender, por força do dispositivo constitucional, a todos os poderes, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive as fundações instituídas e mantidas pelo poder público nas três áreas governamentais (Art. 165, § 5.º, I), as despesas de investimento a se realizarem por meio das empresas estatais (Art. 165, § 5.º, II); e as despesas a se efetivarem com o custeio da seguridade social (Art. 165, § 5.º, III).

Rafanhim (2007) destaca que a LOA é formada por duas partes distintas: o corpo da Lei propriamente dito e os quadros de desdobramentos das receitas e das despesas, determinando o quanto se espera arrecadar e qual o valor máximo que pode ser gasto no ano seguinte, não podendo constar aquilo que não foi definido previamente nas diretrizes da LDO. Também “não pode conter matéria dissociada

da previsão da receita e da fixação de despesa, não se incluindo nessas proibições a autorização para abertura de créditos suplementares e para a contratação de operações de crédito, ainda que destinadas à antecipação de receitas” (AGUIAR, 2004, p. 47).

Com a LOA aprovada, o Poder Executivo passa a executar o orçamento anual, tendo que cumprir com algumas demandas determinadas pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal: até 30 dias após a publicação da LOA, o poder executivo deverá estabelecer o cronograma mensal de desembolso e a programação financeira; 30 dias após o final de cada bimestre, o poder executivo deverá divulgar um relatório resumido da execução orçamentária; e 30 dias após o final de cada quadrimestre deverá divulgar um relatório de gestão fiscal.

No final do exercício financeiro, o poder executivo deve elaborar os balanços e demonstrativos contábeis gerais (de todos os órgãos e entidades da administração pública) e deve prestar contas ao legislativo. Tal procedimento é mediado pelos Tribunais de Contas, órgãos auxiliares do Legislativo, os quais emitem parecer prévio sobre as contas do poder executivo, que deve nortear a discussão para aprovação ou não das mesmas.

#### **1.4 CONTROLE SOBRE O FUNDO PÚBLICO**

De acordo com Salvador e Teixeira (2014, p. 24), além do financiamento e do gasto, torna-se relevante apreender a condição do controle democrático sobre o fundo público. Trata-se, segundo os autores, de uma dimensão que corrobora com a compreensão acerca das disputas e suas frações em torno do fundo público.

Os autores ressaltam que, historicamente, o controle sobre os recursos públicos no Brasil ocorreu no seio do próprio Estado, tratando-se de um controle restrito ao aspecto formal-administrativo, sob a hegemonia do Executivo na decisão sobre a origem e o destino dos recursos.

O controle da gestão dos recursos públicos, sob nova concepção, solidificou-se, no âmbito da administração pública brasileira apenas após a Constituição Federal de 1988, por meio do controle institucional, ou seja, aquele realizado pelos próprios órgãos do Estado sobre seus próprios atos ou atividades, do qual se extraem dois tipos: o controle interno e o controle externo (SILVA, 2016, p. 27-28), bem como pelo controle social exercido pelos cidadãos (individualmente, em grupo



de pessoas ou por meio de entidades juridicamente constituídas), constituindo-se em um espaço de representação da sociedade, no qual se articulam diferentes atores, com diversas representações, sob as mais diferentes óticas de participação nos processos decisórios de formulação e avaliação de políticas públicas (SILVA, 2016, p. 28).

O controle interno ocorre dentro da estrutura do Poder Executivo, sendo caracterizado por um trabalho sistemático, cotidiano e próximo ao gestor público (BRAGA, 2011, p. 51). Tal controle é realizado pelas corregedorias, as auditorias e os conselhos fiscais previstos em lei, no caso das Fundações, Autarquias, Empresas Públicas, Institutos, entre outros (SILVA, 2016, p. 28). Segundo a CF de 1988, o controle interno tem por finalidade:

- I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos [...];
- II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração [...], bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres [...];
- IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (CF de 1988, artigo 74).

O artigo 74 da Constituição Federal afirma ainda que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, darão ciência ao Tribunal de Contas de sua jurisdição, sob pena de responsabilidade solidária, e que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas.

O controle externo ocorre mediante a fiscalização dos gastos públicos e das prestações de contas dos responsáveis pela coisa pública, por um órgão que se encontra fora do âmbito no qual o que está sendo fiscalizado está inserido.

[...] Ou seja, no caso dos Poderes, quando um órgão de fora do Poder Executivo, por exemplo, a Câmara dos Vereadores, fiscaliza esse Poder, ali, ele figura como órgão do Controle Externo. Esse controle é exercido no nível da União pelo Congresso Nacional com o apoio do Tribunal de Contas da União (TCU) e, no nível Estadual e Municipal, pelos Legislativos com auxílio dos Tribunais de Contas Estaduais/Tribunais de Contas Municipais [...] (BRAGA, 2011, p. 51).

[...] O Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas ou diretamente, além das ouvidorias e do Ministério Público, realiza o controle institucional externo da função administrativa do Estado. Seu propósito é verificar a oportunidade e a conveniência dos atos da administração e se estão em conformidade da lei, isto é, sua legalidade. [...] (SILVA, 2016, p. 28).



No que se refere ao orçamento público, verificamos no tópico acima, que a legislação brasileira garante a discussão pelo Legislativo do orçamento proposto pelo Executivo, seguido de procedimentos específicos de controle da execução orçamentária e da fiscalização do uso correto do dinheiro público, pelo menos tal qual foi formalmente orçado.

Contudo, segundo Gouveia (2002, p. 26), no plano real, tal processo não significa meramente o cumprimento das disposições legais. Conforme a autora, basta acompanhar as notícias sobre a aprovação dos orçamentos, em qualquer ano, para se ter a dimensão da disputa política que se trava entre diferentes forças visando à garantia de seus interesses, anunciados ou não publicamente, na hora da votação das emendas no Legislativo. A autora ressalta ainda que o processo de aprovação das contas não é menos permeado pela disputa de interesses, pois nem sempre o que vale para a aprovação das contas é o parecer do tribunal de contas, mas toda a correlação de forças que permeia os poderes públicos naquele momento.

Por isso, a necessidade de fortalecer o controle social, demanda esta que, como se viu, também surgiu no bojo da transição democrática brasileira, com a concepção de controle democrático sintonizada com a ideia de atuação da sociedade civil no controle das políticas públicas, incluindo o controle sobre os recursos públicos, de modo a não restringir o controle sobre a administração pública apenas aos poderes da democracia representativa (SALVADOR e TEIXEIRA, 2014, p. 24).

Para desempenhar essa função, há a necessidade da criação e do aperfeiçoamento de meios para o exercício dos mecanismos de controle. Um desses meios, segundo Silva (2016, p. 29-30), é justamente a promoção da transparência a partir do acesso à informação, de maneira a assegurar sua visibilidade e permitir sua compreensão pelo cidadão. Segundo o autor, o controle social e a transparência pública são elementos que se reforçam mutuamente.

Nesse sentido, o controle social deve contar com a transparência pública que, de acordo com Culau e Fortis (2006, p. 1), cumpre a função de aproximar o Estado da sociedade, ampliando o nível de acesso dos cidadãos às informações sobre a gestão pública.

Com base nessas reflexões, no próximo capítulo faremos uma discussão sobre a transparência pública, procurando observar como essa pode contribuir para

o controle social do uso do fundo público e atuar como pressuposto para a garantia dos direitos sociais.

## CAPÍTULO 2

### TRANSPARÊNCIA PÚBLICA COMO PRESSUPOSTO PARA A GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS

Jardim (1999, p. 51) destaca que pensar na transparência remete pensar na opacidade; mais ainda, obriga a visualizar os diversos matizes entres estes dois polos. Segundo o autor, opacidade e transparência não se inserem em uma simples relação de exclusão, pois há graus entre ambas. Por isso a necessidade de se desviar da aparente facilidade com que tendem a ser mapeadas essas zonas de luz e sombra.

Assim, para Jardim (1999) não existiriam apenas as ideias de “transparente” e “opaco”. Poderiam existir também informações “límpidas”, “translúcidas” ou “diáfanas”.

Como aborda Chevalier (1998), as duas noções plasmam-se numa mesma dimensão, a opacidade não sendo jamais tal que interdição toda percepção dos elementos constitutivos do universo visualizado, nem a transparência levando ao olhar preciso sobre os elementos ali existentes.

A transparência designa, inicialmente, a propriedade de um corpo que se deixa atravessar pela luz e permite distinguir, através de sua espessura, os objetos que se encontram atrás. Falar, neste sentido, de transparência administrativa significa que atrás do invólucro formal de uma instituição se perfilam relações concretas entre indivíduos e grupos percebidos pelo observador. Mas a transparência é suscetível de graus: um corpo pode ser realmente transparente, ou seja, *límpido* e fazer aparecer com nitidez os objetos que recobre, ou somente *translúcido*, se ele não permite, ainda que seja permeável à luz, distinguir nitidamente esses objetos, ou ainda *diáfano*, se a luz que ele deixa filtrar não permite distinguir a forma desses objetos. Por extensão, a transparência designará o que se deixa penetrar, alcançar levemente, o sentido escondido que aparece facilmente, o que pode ser visto, conhecido de todos ou ainda que permite mostrar a realidade inteira, o que exprime a verdade sem alterá-la (CHEVALIER, 1998, p. 251, tradução do autor) (JARDIM, 1999, p. 51).

Os diversos graus de transparência e opacidade, segundo Jardim (1999, p. 49), tendem a ser naturalizados como parte da gestão do Estado e não visualizados como construções inerentes à especificidade do projeto de gestão hegemônico. Assim, conforme o autor, os graus de transparência ou opacidade da gestão pública são expressão dos projetos políticos dominantes, no qual a opacidade informacional beneficia e é favorecida pela reprodução e ampliação do controle do Estado por classes ou frações de classe dominantes.

Nesse sentido, o segredo e a transparência seletiva de parte das informações impediriam um controle mais efetivo por parte da sociedade sobre seus governantes, constituindo uma forma de evitar o julgamento, preservando, assim, o lugar do poder.

O segredo revelaria, antes de mais nada, a sobrevivência de um autoritarismo administrativo, totalmente incompatível com uma construção democrática que implica debate público e possibilidade de o cidadão ter acesso à informação. A informação “confiscada” pelos governantes e os funcionários seria um indicador de uma democracia “podada”, na qual os cidadãos, “considerados como quantidade negligenciável e tratados como intrusos”, permanecem “administrados”, sem verdadeiramente adquirir a cidadania. Privados do acesso às fontes de informação e ignorando os motivos das decisões a eles relacionadas, os cidadãos encontram-se à mercê de uma administração anônima, sem rosto e “impenetrável” (JARDIM, 1999, p. 52 e 53).

O autor destaca, ainda, que a visibilidade social do Estado constitui um processo de dimensões políticas, técnicas, tecnológicas e culturais, tendo como um dos seus produtos fundamentais a informação “publicizada”.

Reis (2014, p. 62) destaca que essa mudança também induz modificações nas relações entre governantes e governados, potencializadas pelo desenvolvimento da democracia, pelo processo de publicização (no sentido de tornar público) do poder e pela compreensão de que o acesso à informação é um direito.

Segundo a autora, a partir do entendimento, de que o acesso à informação é um direito fundamental, tem-se nova forma de entender a gestão da coisa pública, baseada na transparência. É com base no conceito de transparência que se encontra a garantia de acesso à informação, a qual representa o compromisso do Estado de desvelar de antemão, de abrir-se por princípio e de assumir uma nova postura de transparência em vez de opacidade. Reis (2014, p. 62) ressalta, no entanto, que esse movimento não é autorrefente, ao contrário, resulta de um acúmulo histórico de construção de direitos humanos.

Nesse sentido, cabe verificarmos quando ocorre o processo de ruptura da opacidade do Estado, procurando descrever nos próximos tópicos como o tema da transparência ganha destaque e como se insere na realidade brasileira.

## **2.1 CAMINHOS PARA A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA**

De acordo com Jardim (1999, p. 55), nos anos de 1970, em Estados de caráter democrático, inicia-se um processo de ruptura com a tendência à opacidade do Estado. Começa-se a ampliar a ideia de que o segredo comporta um certo número de efeitos indesejáveis, tanto para a sociedade quanto para a administração pública. Assim, o tema da transparência adquire seu lugar de destaque no discurso administrativo em países da Europa ocidental, Estado Unidos e Canadá, tornando-

se um dos valores essenciais aos quais a administração pública pós-1970 é convidada a se referir.

Alguns motivos contribuíram para essa mudança de visão, que redundou em crescentes exigências por transparência pública. Jardim (1999) destaca os seguintes aspectos: *o direito de saber* - baseado no princípio de que a administração pública atua em função do interesse geral e os cidadãos têm o direito de saber o que sucede no interior desta; *o direito de controle* - fundado na ideia de que os cidadãos têm o direito de verificar a legalidade e a oportunidade das decisões administrativas e verificar como se utilizam os fundos públicos; *o intervencionismo econômico e social do Estado* - que passou a interferir de uma maneira cada vez maior na vida cotidiana, demandando uma nova percepção das relações administração-cidadão; *a evolução dos conceitos democráticos* - que implica maior liberdade de participação dos cidadãos; e *o desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação* - que permite novas formas de transparência.

Cabe destacar, no entanto, que as discussões sobre o acesso à informação remontam aos anos de 1940, na esfera dos organismos internacionais. Silva (2014) e Côrtes (2014) ressaltam que naquela época importantes organizações internacionais defenderam e reconheceram o acesso à informação como direito fundamental, estabelecendo acordos para a implantação do direito de acesso à informação nos seus países membros. Pereira (2016) destaca que a rápida difusão dos conceitos e valores que envolviam a transparência foi possível graças à ação dessas organizações internacionais.

Reis (2014, p. 48) ressalta que tudo começa quando o entendimento sobre liberdade de informação é assimilado pelas Nações Unidas, no ano de 1946. A Assembleia Geral adotou a Resolução 59, afirmando que “a liberdade de informação constitui um direito humano fundamental e pedra de toque de todas as liberdades a que se dedica a ONU”.

Dois anos depois (dezembro de 1948) surgia, segundo Reis (2014, p. 48), aquele que é considerado o marco primordial dos direitos humanos: a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada pela Assembleia Geral da ONU naquele ano, o documento garantiu o direito à liberdade de expressão e de informação que, nos termos do artigo 19, enfatizava: “Todos têm o direito à liberdade de opinião e de expressão; este direito inclui a liberdade de expressar opiniões sem interferência, de

buscar, receber e transmitir informações e ideias, por quaisquer meios e sem limitações de fronteiras”.

Reis (2014, p. 49) ressalta que, anos mais tarde, a Assembléia Geral da ONU ratificou seu enunciado sobre o tema com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966. O Pacto garantiu o direito à liberdade de opinião e expressão em seu artigo 19.º, determinando que toda pessoa terá direito à liberdade de expressão e que esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza.

A autora destaca que, embora tais instrumentos internacionais de direitos humanos não enunciassem, de forma específica, o direito de informação, nem compreendessem o direito de acesso à informação mantida pelos órgãos públicos, os entendimentos da redação desses tratados tiveram “visão de longo alcance”. O motivo seria que tais documentos reconheceram não somente a importante função social de falar, assegurada pela liberdade de expressão, mas também garantiam o livre fluxo de informações e de ideias na sociedade. Com isso, segundo Reis (2014, p. 49), o destinatário da informação ganhava a dimensão de importância até então conferida somente ao emissor.

No cenário latino-americano, Reis (2014, p. 50) ressalta a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969<sup>30</sup>, um tratado internacional realizado entre os países membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), com força de lei, à semelhança dos documentos da ONU. No artigo 13, o tratado declarava que “toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão”, compreendendo a liberdade de “procurar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha”.

Em 1994, a Associação Interamericana de Imprensa organiza uma conferência na região sobre liberdade de expressão. Desse encontro, segundo Reis (2014, p. 50), nasceu a Declaração de Chapultepec com um conjunto de princípios que discorria sobre a garantia da liberdade de expressão. Os Estados reconheciam o direito à informação como direito fundamental, incluindo nessa categoria o direito de acesso à informação mantida por órgãos públicos: Artigo 13, “III. As autoridades

---

<sup>30</sup> Cabe destacar, no entanto, que apesar da OEA declarar sobre o direito à liberdade de pensamento, de expressão e a de procurar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, neste momento, a América Latina se encontrava mergulhada em ditaduras, situação mantida até a década de 1990.

devem estar legalmente obrigadas a pôr à disposição dos cidadãos, de forma oportuna e equitativa, a informação gerada pelo setor público [...]”. A autora destaca que, embora, esse documento não possua *status* jurídico formal, tornou-se uma forte referência para o amadurecimento da liberdade de expressão na região.

No ano 2000, conforme Reis (2014, p. 51), surgia o mais completo documento oficial referente à liberdade de expressão para o sistema interamericano. Tratava-se da Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão, que no preâmbulo já reafirmava o direito à informação, além de reconhecer outros princípios:

[...]

CONVENCIDOS de que, garantindo o direito de acesso à informação em poder do Estado, conseguir-se-á maior transparência nos atos do governo, fortalecendo as instituições democráticas.

[...]

Princípio 3. Toda pessoa tem o direito de acesso à informação sobre si próprio ou sobre seus bens, de forma expedita e não onerosa, esteja a informação contida em banco de dados, registros públicos ou privados e, se for necessário, de atualizá-la, retificá-la e/ou emendá-la.

Princípio 4. O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental dos indivíduos. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas.

Silva (2014, p. 36) ressalta, ainda, a existência de outro instrumento legal em âmbito internacional: a Convenção das Nações Unidas sobre Anticorrupção, de 2003, que nos artigos 10.º e 13.º incentivou os países a melhorarem o acesso do público à informação, determinando que “cada Estado-parte deverá [...] tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública [...] procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter [...] informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública”.

Além disso, uma das políticas públicas destinadas a aumentar a transparência, de acordo com Pereira (2016, p. 45), foram as leis em defesa da liberdade de informação, também conhecidas como “lei de acesso à informação” ou “direito à informação”.

Tais leis institucionalizaram a transparência por meio da criação de garantias legais aos cidadãos de solicitar informações e documentos de órgãos governamentais, sem obrigação de justificar qualquer interesse legal, independentemente de seu uso. Esse tipo de legislação, de acordo com Angélico



(2012, p. 84), apresenta-se como uma espécie de “marco regulatório” da transparência governamental.

Pereira (2016, p. 45) destaca que, atualmente, cerca de 100 países já adotaram leis de liberdade de informação ao redor do mundo<sup>31</sup>.

[...] a primeira lei data do século XVIII, em um único país, e então, ao final do século XX e início do XXI, há uma onda de leis de acesso a informação sendo implementadas em diversos países, sob condições políticas, sociais e econômicas diversas. Como exemplo, podemos citar, no que diz respeito ao histórico das legislações específicas de acesso a informações públicas, a “*Freedom of the Press Act*” – Lei da Liberdade de Imprensa, da Suécia, em 1766, no período chamado “Era da Liberdade” (1718-1772). Dessa lei, constava o Princípio de Acesso Público como sendo o conjunto de regras comumente referidas que previam que todas as informações e documentos criados ou recebidos por uma “autoridade pública” (governo local ou central, e todos os estabelecimentos operados publicamente) deveriam estar disponíveis para toda a população. Além disso, estabelecia que todas as autoridades públicas deviam fornecer informações prontamente, mediante solicitação (PEREIRA, 2016, p. 48).

A segunda lei nacional sobre acesso à informação surgiu quase dois séculos depois, em 1951, na Finlândia. A terceira entrou em vigor em 1966, nos Estados Unidos (ANGÉLICO, 2012; REIS, 2014; PEREIRA, 2016).

Goulart (2016, p. 42) destaca que a lei de direito à informação dos Estados Unidos orientou Dinamarca (1970), Noruega (1970), França (1978), Países Baixos (1978), Austrália (1982), Canadá (1982) e Nova Zelândia (1982) na elaboração de suas legislações acerca do assunto.

A Colômbia foi o primeiro país da América Latina a estabelecer um código de acesso aos documentos do governo em 1985 (SILVA, 2014). Reis (2014, p. 51) destaca alguns dos países da América Latina que possuem esses atos normativos: México (2002), Panamá (2002), Peru (2002), Argentina (2003), Equador (2004), Honduras (2006), Nicarágua (2007), Guatemala (2008), Uruguai (2008), Chile (2009), El Salvador (2011), Brasil (2011) e Colômbia (2014)<sup>32</sup>.

Pereira (2016, p. 50) ressalta que os países latino-americanos trouxeram algumas inovações em suas leis, como a proibição da classificação de sigilo de informações relacionadas à direitos humanos fundamentais e à investigações sobre casos de violação de tais direitos; a criação de cargos autônomos com amplos poderes para demandar informação de todo o governo e para julgar casos de

---

<sup>31</sup> Para uma melhor compreensão da implementação de leis de acesso à informação, ver Angélico (2012), que traz uma revisão de literatura sobre o impacto de leis de acesso à informação na África, América Latina e Europa e, especificamente, na Índia e México.

<sup>32</sup> Esta se caracteriza como uma evolução da Lei n.º 57/1985.

descumprimento da lei por parte do poder público; e a previsão do uso de tecnologias de informação, como dados abertos e portais virtuais, como ferramentas de acesso ao público.

A autora, baseada em Michener (2015), destaca que, ainda que organismos internacionais de direitos humanos tenham desempenhado um papel fundamental na difusão de políticas de transparência e abertura de informação pública, foi sobretudo o arranjo político-institucional doméstico dos países que determinou a entrada do tema do direito à informação pública na agenda governamental, sendo a força de sua implementação variável em cada país, a depender do processo legislativo que a engendrou impulsionado pela balança de poder entre o Executivo e o Legislativo. Nos próximos tópicos verificaremos como este processo ocorreu no Brasil.

## **2.2 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL**

A busca pela transparência do Estado brasileiro, segundo Jardim (1999, p. 197), foi inserida na agenda política de democratização do país após 21 anos de ditadura militar. A democratização do Estado tinha como um dos seus pressupostos o controle do seu aparelho pela sociedade civil. Para tal, a transparência do Estado, expressa na possibilidade de acesso do cidadão à informação governamental, constituía um requisito fundamental. Configurado como um direito, o acesso à informação governamental somou-se a outras perspectivas democratizantes.

Cabe ressaltar, no entanto, que a busca por transparência no Brasil não ocorreu sem percalços ou polêmicas. Jardim (1999), Silva (2014), Gama (2015) e Rodrigues, M. P. (2016) destacam que historicamente o Estado brasileiro foi muito mais caracterizado pela opacidade da informação do que pela transparência. Reis (2014, p. 63) ressalta que essa situação precisa ser vista a partir da perspectiva do distanciamento do Estado em relação à sociedade brasileira.

A tradição sociológica brasileira conta que o passado colonial e escravocrata do país pressupõe um Estado que se vale generosamente da coerção, e pouco da coesão. Esse Estado não possui grande necessidade de legitimação, já que está aparelhado para punir, reprimir e combater. Nesse sentido, o silêncio é um sinal, um sintoma do autoritarismo do Estado. Mas não é só isso.

O Estado brasileiro não desenvolveu o hábito de produzir e compartilhar informações com toda sociedade, porque historicamente, culturalmente, ele dialoga com um grupo da sociedade, com uma classe que se vale da informação exclusiva como um privilégio a mais. Saber de uma ação do Estado com antecedência pode significar acesso a recursos, sair na frente

em uma corrida cujos vencedores já estão, de antemão, definidos. (REIS, 2014, p. 63).

Essa dinâmica, contudo, não surge do nada. Reis (2014, p. 63) ressalta que o Brasil é herdeiro do Estado patrimonialista português, cuja lógica histórica foi construída com raízes no absolutismo, na lógica do segredo e, portanto, na opacidade.

Além disso, é possível acompanhar ao longo da história social brasileira, o predomínio constante das vontades particulares (uso privado do bem público), como já destacado no capítulo 1, tópico 1.1 - Disputa pelo fundo público no Brasil antes da Constituição Federal de 1988, que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal (REIS, 2014, p. 66).

Nesse ambiente em que os interesses particulares preponderam, surgem decisões que beneficiam as individualidades ou os pequenos grupos, deixando-se de lado o bem comum. Tem-se então o uso privado do bem público, o culto à personalidade e a opacidade dos atos estatais. Nessa lógica, o segredo ou a invisibilidade do poder é recurso de dominação – dimensão fundamental à política. Os atores beneficiados garantem, portanto, a reprodução de lógica de manutenção de seus privilégios (REIS, 2014, p. 76).

Confrontamo-nos, portanto, de acordo com Jardim (1999, p. 94-95), com um processo histórico no qual a opacidade informacional do Estado brasileiro constitui uma estratégia de poder. A produção e uso desta estratégia encontra-se referida à maneira pela qual são acionados dispositivos tecno-burocráticos de gestão da informação, inerentes a uma suposta lógica institucional do Estado. Num outro polo, a “transparência informacional” possível (restrita aos atores envolvidos no sistema de patronagem), tenderia a ser provida fundamentalmente pelo “sistema de comunicação paralelo aos canais oficiais do governo” e, em uma escala reduzida, pelas estruturas formais de gestão da informação.

O controle das informações nas mãos dos agentes políticos e públicos configura, assim, uma assimetria de poder entre os atores que compõem o jogo democrático, um afastamento do cidadão comum que relega seu poder aos “políticos profissionais” característicos da democracia representativa. Entretanto, os atores beneficiados por essa desigualdade garantem a manutenção de um *status* assimétrico: continuidade do patrimonialismo, conservação do compadrio, manutenção do cartorialismo (REIS, 2014, p. 64).

Pereira (2016, p. 57) também destaca que a cultura do sigilo é deveras antiga no Brasil e tem seu período de maior alcance e aprofundamento durante o regime militar. Segundo a autora, os mecanismos de acesso à informação na gestão pública brasileira são bastante recentes, isto porque a partir da República até a

primeira Lei de Arquivos, de 1991<sup>33</sup>, o acesso a documentos era regulamentado por normas institucionais, deixando a cargo de cada órgão e seus funcionários a responsabilidade de permitir ou proibir o acesso ao documento público. Além disso, no período da ditadura militar, a cultura do sigilo se tornou regra das ações governamentais, com a classificação indiscriminada de documentos secretos e informações confidenciais. Este *modus operandi*, conforme destacado pela autora, acabou por contribuir para o fortalecimento da cultura do sigilo no trato da coisa pública no setor público no Brasil.

O primeiro aspecto a ser considerado para compreender a transparência pública no Brasil refere-se às questões legais. Há um consenso por parte dos autores que estudam a transparência pública no Brasil de que a Constituição Federal de 1988 instituiu o direito de acesso à informação. Isso fica explícito nas palavras de Araújo (2012, p. 12): “a Constituição Federal de 1988 ofereceu uma dimensão legal até então inédita no que se refere ao campo do acesso à informação”. Nunes (2013, p. 54) destaca que na CF de 1988, o direito de acesso à informação pública se encontra no artigo 5.º, inciso XXXIII, onde se determina que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Nesse mesmo artigo há uma complementação no que se refere ao acesso à informação: “é assegurado a todos o acesso a informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional” (CF 1988, Art. 5.º, inciso XIV).

Além disso, de acordo com Côrtes (2014, p. 22), a Constituição Federal também tratou do acesso à informação pública no artigo 37, § 3.º, inciso II e no artigo 216, § 2.º.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios obedecerá aos

---

<sup>33</sup> Rodrigues, D. C. (2016, p. 37) destaca em um histórico sobre o acesso à informação no Brasil algumas leis anteriores: a Constituição Federal de 1946 ressaltando ser esse o primeiro relato sobre acesso à informação na legislação brasileira, contudo sem especificar como isso ocorria; o Decreto n.º 27.583/1949, que aprovou o regulamento para a salvaguarda das informações que interessavam à Segurança Nacional; o Decreto n.º 60.417/1967, que aprovou o regulamento para a salvaguarda de assuntos sigilosos, revogou o Decreto n.º 27.583/1949 e é alterado pelo Decreto n.º 69.534/1971; e o Decreto n.º 79.099/1977, que permitiu que as instituições públicas estabelecessem o acesso à informação por meio das comissões de acesso à informação de cada órgão e revogou o Decreto n.º 60.417/1967.

princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 3.º - A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

[...]

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5.º, X e XXXIII.

[...]

Art. 216 § 2.º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

O autor destaca que os comandos normativos do texto constituinte de 1988 já retratavam e delineavam dispositivos do direito à informação por parte do cidadão, assim como davam indicativo da participação deste na administração pública. Contudo, Côrtes (2014, p. 22) ressalta que, não obstante essa previsão do direito à informação incluída entre os direitos fundamentais, percebe-se que a Carta da República acabou por deixar ao encargo da legislação infraconstitucional a disciplina dos procedimentos aplicáveis ao exercício do direito de acesso à informação pública.

Assim, de acordo com Gama (2015, p. 45), a partir da Constituição Federal de 1988, inaugurou-se um rol de leis, decretos e portarias que tratam de questões relacionadas ao acesso às informações públicas.

Para Pereira (2016, p. 59), a trajetória pelo direito à informação e enfraquecimento da cultura do sigilo de documentos públicos foi marcada por sucessivas leis e decretos que ora se contradiziam, ora se sobrepunham, sem resolver a questão do acesso do cidadão às informações sobre ações e atividades do Estado. Segundo a autora, apenas em 2011 este direito foi regulamentado por lei, com a publicação da Lei n.º 12.527, também conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Durante esse vácuo de 23 anos (desde a promulgação da Constituição Federal de 1988), segundo Pereira (2016, p. 57), os pedidos de acesso a documentos públicos pelos cidadãos eram sempre desencorajados pelos órgãos públicos, com desculpas variadas: ora os órgãos não tinham a informação registrada, ora não respondiam e ignoravam os pedidos, ora davam informações incompletas, entre outras justificativas.

No quadro abaixo podemos observar o cenário normativo que tratava de questões relacionadas ao acesso às informações públicas que se instaurou após a Constituição Federal de 1988. Destaca-se que nesse quadro apenas citaremos a

legislação e que a descrição do assunto relativo ao acesso à informação constará no quadro completo localizado no apêndice 3.

QUADRO 1: CENÁRIO NORMATIVO DE QUESTÕES RELACIONADAS AO ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

Ano	Legislação	
1991	Lei n.º 8.159	-Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.
1995	Lei n.º 9.051	-Dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações.
1996	Lei n.º 9.265	-Regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania.
1997	Lei n.º 9.507	-Regula o direito de acesso às informações e disciplina o rito processual do <i>habeas data</i> .
1997	Decreto n.º 2.134	-Regulamenta o artigo 23 da Lei n.º 8.159/1991 (Política Nacional de Arquivos), que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles.
1998	Decreto n.º 2.910	-Estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa.
1998	Lei n.º 9.755	-Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica.
1999	Decreto n.º 2.942	-Regulamenta os arts. 7º, 11 e 16 da Lei n.º 8.159/1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.
2000	Lei Complementar n.º 101 - Lei de Responsabilidade Fiscal	-Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.
2000	Decreto sem número de 18 de outubro	-Cria, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico.
2002	Decreto n.º 4.073	-Regulamenta a Lei n.º 8.159/1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.
2002	Decreto n.º 4.553	-Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal.
2002	Lei n.º 10.520	-Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.
2003	Lei n.º 10.683	-Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Cria a Controladoria Geral da União – CGU.
2004	Decreto n.º 5.301	-Regulamenta o disposto na Medida Provisória n.º 228/2004, que dispõe sobre a ressalva prevista na parte final do disposto no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição.
2005	Lei n.º 11.111	-Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do artigo 5º da Constituição Federal.
2005	Decreto n.º 5.482	-Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet.
2005	Portaria n.º 262 - Controladoria Geral da União	-Estabelece que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal sujeitos a tomada e prestação de contas anuais manterão, em seus sítios eletrônicos na rede mundial de computadores – internet, página com o título “Processos de Contas Anuais”.



2006	Portaria Interministerial n.º 140 - Controladoria Geral da União/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	-Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet.
2007	Decreto n.º 6.170	-Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.
2009	Lei Complementar n.º 131 - Lei da Transparência	-Acrescenta dispositivos à LC n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.
2010	Decreto n.º 7.185	-Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da LC n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).
2011	Lei n.º 12.527 – Lei de Acesso à Informação	-Regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas no país.
2012	Decreto n.º 7.724	-Regulamenta a Lei n.º 12.527/2011, que dispõe sobre o acesso às informações públicas.
2012	Decreto n.º 7.845	-Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento.
2016	Decreto n.º 8.638	-Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Fonte: Andrade (2012), Nunes (2013), Pessoa (2013), Scolforo (2013), Silva (2013), Reis (2014), Riquinho (2014), Silva (2014), Bonfim (2015), Faraco (2015), Gama (2015), Goulart (2016), Pereira (2016), Rodrigues, D. C. (2016), Silva (2016). Organizado pela autora.

O quadro evidencia que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até a regulamentação do direito de acesso à informação por meio da Lei de Acesso à Informação, outras legislações foram implantadas. Silva (2014, p. 41) ressalta que essas leis entraram em vigor resgatando um direito adquirido na Constituição de 1988 para que o governo divulgasse dados orçamentários e financeiros, bem como seus atos administrativos, o que, na opinião do autor, corroborou com o processo de aceleração de mecanismos de transparência da informação pública.

Para Reis (2014, p. 53 e 54) essas normas relacionavam-se tanto a políticas públicas de transparência ativa como a divulgação de atos administrativos ou regulamentação de sigilo. Segundo a autora, os instrumentos normativos ou possuíam caráter de acesso individual, como direito de certidão ou *habeas data*, ou referiam-se ao sigilo de documentos e arquivos sob a salvaguarda do Estado. Contudo, destaca que, ainda que tais normas não compreendessem a informação como um bem público, tampouco o direito de acesso como um instituto coletivo, elas garantiam, em alguma medida, o direito fundamental ao acesso já previsto na



Constituição Federal, informando certo movimento do Estado no sentido de construção da transparência.

Já Pereira (2016) vislumbrou cerceamento do acesso à informação em algumas dessas leis. No que se refere à Lei n.º 9.507/1997, a autora destaca que esta não tinha por finalidade garantir um amplo acesso à informação mas, sim, regulá-lo. Quanto ao Decreto n.º 4.553/2002, a autora ressalta que este revogava os dois decretos que, até então, regulamentavam o acesso e o sigilo de informações públicas que respeitavam princípios democráticos e estavam de acordo com padrões vigentes na legislação internacional de arquivos. Com relação à Lei nº 11.111/2005, a autora destaca que o principal problema era que esta deixava aberta a possibilidade de manter o documento eternamente sigiloso, ressaltando, contudo, que a Lei de Acesso à Informação de 2011 revoga por completo a lei de 2005.

Faraco (2015, p. 29), no entanto, destaca que, em uma abordagem mais recente, pode-se perceber um acompanhamento da legislação no sentido de criar e aperfeiçoar mecanismos de controle sobre os agentes públicos no que tange à transparência de seus atos, elencando no rol de suas atribuições o dever de informar atos, fatos e decisões. Nesse sentido, o autor cita, em ordem cronológica, as seguintes normas já expostas no quadro acima: a LC n.º 101/2000, a Portaria CGU n.º 262/2005, o Decreto n.º 5.482/2005, a Portaria Interministerial CGU/MP n.º 140/2006, a LC n.º 131/2009, a Lei n.º 12.527/2011 e o Decreto n.º 7.724/2012.

Como este trabalho abordará questões relativas à transparência do uso do fundo público, via orçamento público, discorreremos nos próximos tópicos, especificamente, sobre a Lei Complementar n.º 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - que, embora não tivesse por finalidade a transparência pública, como será visto em tópico específico, define como instrumentos de transparência da gestão fiscal os orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, bem como a Lei Complementar n.º 131/2009 que foi criada para alterar alguns elementos desta lei quanto à transparência da gestão pública na execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Além disso, abordaremos a Lei n.º 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação -, que regulamentou o direito constitucional dos cidadãos de acesso às informações públicas sob a guarda do Estado brasileiro e reafirmou, no artigo 8.º, parágrafo 4.º, que os entes públicos continuavam obrigados a divulgar, em tempo real, as informações relativas à

execução orçamentária e financeira, conforme os prazos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **2.2.1 O ACESSO À INFORMAÇÃO NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E NA LEI DA TRANSPARÊNCIA**

Há certo consenso por parte dos autores que discutem a transparência pública no Brasil de que, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi um importante instrumento de estímulo de participação do cidadão na administração pública direta e indireta, na medida em que instituiu mecanismos de transparência.

Esse posicionamento fica claro nos trabalhos de Bairral e Silva (2013), Nunes (2013), Faraco (2015), Andrade (2012), Scolforo (2013) e Rodrigues, M. P. (2016), nos quais afirmam que: a obrigatoriedade da transparência é reforçada pela Lei Complementar 101/2000, a qual estabelece em seu artigo 48.º os instrumentos da transparência na gestão fiscal, e torna obrigatória a previsibilidade dos gastos públicos, principalmente, a concessão de ampla transparência aos planos orçamentários, às leis de diretrizes, às prestações de contas e o respectivo parecer prévio ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária e ao Relatório de Gestão Fiscal, bem como as versões simplificadas de seus documentos.

Contudo, cabe ressaltar que a transparência é apenas um dos tópicos abordados pela LRF e que a referida lei atendia a outros objetivos, sendo necessário contextualizá-la.

De acordo com Gobetti (2010, p. 114), embora a lei tenha sido formulada com base em princípios como o planejamento e a transparência orçamentária, o que realmente motivou o governo federal a tentar aprová-la foi a necessidade de integrar estados e grandes municípios no programa de ajuste fiscal negociado com o Fundo Monetário Internacional (FMI), no final de 1998. Assim, a LRF estipulava as regras fiscais, de orçamento equilibrado ou de limitação de despesas e da dívida, com o objetivo de conter o crescimento do déficit público.

A partir do final de 1998, com a iminente desvalorização cambial e, posteriormente, com o acordo junto ao Fundo Monetário Internacional, o governo central retoma o discurso da necessidade do equilíbrio das contas públicas. Em 1998, é lançado o Programa de Estabilidade Fiscal Brasileiro. Esse programa tem como premissa, que “... o Estado não pode viver além dos seus limites, gastando mais do que arrecada.” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1998). Esse programa discorria, também, sobre uma lei que “...definirá princípios básicos de responsabilidade, derivados da noção de prudência na gestão dos recursos públicos, bem como limites específicos

referentes a variáveis como nível de endividamento, déficit, gastos e receitas anuais”.

Em 4 de maio de 2000, como resultado direto do Programa de Estabilização Fiscal, entrou em vigor a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com objetivos explícitos de estabelecer uma coordenação das políticas fiscais de todos os entes da federação e de afirmar no país o equilíbrio fiscal como obrigação da administração pública (SODRÉ, 2002, p. 3).

Segundo o autor, a LRF instituiu no Brasil modificações substanciais nas regras de planejamento e controle das contas públicas, visando, primordialmente, à disciplina fiscal. Trata-se, de acordo com Sodré (2002, p. 4), de uma lei de grande abrangência, dispondo e regulamentando aspectos tanto do controle das arrecadações quanto dos gastos governamentais, cuja implementação representou uma inflexão na forma como os governos deveriam lidar com a gestão e aplicação de recursos públicos.

Côrtes (2014, p. 25) destaca que o diploma legal surge direcionando amplamente a responsabilidade na gestão fiscal na busca dos objetivos relacionados a um novo programa de estabilidade e regime fiscal, prevenção de déficit, segurança, inovações estruturais nas três esferas da administração pública, equilíbrio das contas públicas e desenvolvimento sustentável, asseverando, inclusive, sanções e penalidades pelo descumprimento das normas.

Isso já fica explícito no parágrafo 1.º, do artigo 1.º da referida lei:

§ 1.º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Nesse sentido, Gama (2015, p. 46) destaca que na LRF são determinados os limites para gastos com pessoal para todos os poderes e para as esferas federal, estadual e municipal. Proíbe o aumento com despesas de pessoal no segundo semestre do último ano de mandato. Novas despesas correntes, com duração maior a dois anos, somente poderão ser efetivadas se sua fonte de financiamento for assegurada. Assevera ainda que os gestores municipais assumam compromissos com metas fiscais e prestem contas publicamente ao legislativo municipal e aos cidadãos, quadrimestralmente, apresentando demonstrativos de cumprimento das metas que revelem como foram aplicados e controlados os recursos do município.

Segundo o autor, o não cumprimento dos limites estabelecidos pela lei acarretam a suspensão de transferências voluntárias, a contratação das operações de crédito e a concessão de garantias para obtenção de créditos, sendo um dos motivos para que estes municípios entrem na lista do Cadastro Único de Convênios (CAUC)<sup>34</sup>, mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Salvador (2010, p. 386) destaca que, em síntese, a LRF é um instrumento de contingenciamento do gasto fiscal, diminuindo a capacidade de intervenção do Estado e de ampliação dos gastos sociais. Ela está inserida no conjunto das políticas neoliberais em voga no país, a partir dos anos 1990, que compremeteram o crescimento e o desenvolvimento econômico social em prol do favorecimento do capital financeiro, com recursos assegurados pelo fundo público, como já destacado no capítulo 1, tópico 1.2 – Disputa pelo fundo público pós Constituição Federal de 1988. Isso enfraquece a capacidade do Estado de realizar políticas públicas universais e abala a efetivação dos direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal de 1988, pois o orçamento público fica comprometido com o superávit primário e, por corolário, o pagamento do serviço da dívida.

Observa-se, assim, que a LRF teve como principal objetivo a disciplina fiscal do país e, no que se refere à transparência, esta estava mais relacionada às questões de publicidade das contas públicas do que de empoderamento para o controle social.

Conforme Nunes (2013) e Faraco (2015), a referida lei cuidou de tratar em seu capítulo IX, especificamente, dos aspectos inerentes à transparência pública, detalhando as informações que deveriam constar dos demonstrativos e relatórios de prestação de contas.

Nunes (2013, p. 51) destaca que, mesmo com a vigência da LRF, algumas informações ficavam restritas aos órgãos públicos e, em especial, aos órgãos de controle externo. Assim, Nunes (2013) e Côrtes (2014) destacam que a transparência, fiscalização e controle social somente tornaram-se mais evidentes e

---

<sup>34</sup> O CAUC é um cadastro auxiliar mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional, com informações de diversos órgãos da administração pública federal. Ele serve para consulta por parte da União quando da celebração de convênios para as transferências voluntárias aos municípios. Não necessariamente um apontamento inviabiliza o repasse de verbas, mas causa diversos impedimentos burocráticos que atrasam ou retardam a efetivação dos convênios (GAMA, 2015, p. 47).

difundidos a partir da publicação da Lei Complementar n.º 131/2009<sup>35</sup>, também conhecida como Lei da Transparência, que acrescenta dispositivos à LRF.

No quadro abaixo é possível verificar as principais alterações que a Lei da Transparência trouxe para a Lei de Responsabilidade Fiscal.

QUADRO 2 – ALTERAÇÕES QUE A LEI DA TRANSPARÊNCIA TROUXE PARA A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL N.º 101/2000	ALTERAÇÕES APÓS A LEI DA TRANSPARÊNCIA N.º 131/2009
<b>Art. 48.</b> São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas deste documento.	Não houve alteração.
<b>Parágrafo único:</b> A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão das diretrizes orçamentárias.	<b>Parágrafo único:</b> A transparência será assegurada também mediante:
Tinha previsão	I - Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.
Não tinha previsão	II - Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real <sup>I</sup> , de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.
Não tinha previsão	III - Adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade <sup>II</sup> estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.
Não tinha previsão	<b>Art. 48-A</b> Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informação referentes a: I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao

<sup>35</sup> Os autores do projeto foram o senador João Capiberibe e a deputada federal Janete Capiberibe ambos do PSB-AP. O projeto começou a tramitar em 2003, mas somente foi convertido e aprovado como lei complementar em 2009, vindo a alterar o artigo 48 da Lei n.º 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) (RODRIGUES, M. P., 2016, p. 44).

	procedimento licitatório realizado; II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários <sup>III</sup> .
Não tinha previsão	<b>Art. 73-A</b> Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas na Lei complementar.
Não tinha previsão	<b>Art. 73-B</b> Ficam estabelecidos os seguintes prazos para a cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A: I – 1 ano (maio de 2010) para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios com mais de 100.000 habitantes; II – 2 anos (maio de 2011) para os municípios que tenham entre 50.000 e 100.000 habitantes; III – 4 anos (maio de 2013) para municípios que tenham até 50.000 habitantes.
Não tinha previsão	<b>Art. 73-C</b> O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3.º do art. 23 <sup>IV</sup> .

Fonte: RODRIGUES, M. P. (2016); GAMA (2015); Lei Complementar n.º 101/2000 e Lei Complementar n.º 131/2009.

<sup>I</sup> Conforme definido pelo Decreto n.º 7.185/2010, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar n.º 101/2000, a liberação em tempo real se refere à disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacionais necessários ao seu pleno funcionamento.

<sup>II</sup> Para que se garanta um padrão mínimo de qualidade em relação a essas informações, o Decreto n.º 7.185/2010 discorre sobre os requisitos tecnológicos necessários e desejáveis aos sistemas: I - disponibilizar ao cidadão informações de todos os Poderes e órgãos do ente da Federação de modo consolidado; II - permitir o armazenamento, a importação e a exportação de dados; III - possuir mecanismos que possibilitem a integridade, a confiabilidade e a disponibilidade da informação registrada e exportada.

<sup>III</sup> O Decreto n.º 7.185/2010 especifica melhor que informações deverão ser disponibilizadas: I – quanto às despesas: a) o valor do empenho, liquidação e pagamento; b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso; c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto; d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários; e) o procedimento licitatório realizado, bem como a sua dispensa ou inegibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso. II – Quanto à receita: Devem-se publicar os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas à: a) previsão; b) lançamento, quando for o caso; e c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.

<sup>IV</sup> Segundo Nunes (2013, p. 52), a penalização será o não recebimento das transferências voluntárias (recursos repassados sem qualquer imposição constitucional ou legal).



Verifica-se a partir do quadro e, de acordo com Côrtes (2014, p. 27), que antes da alteração da LRF pela Lei da Transparência, o diploma legal vigente já previa dispositivos indicativos de instrumentos de transparência de gestão fiscal com proposta de divulgação e acesso público, inclusive a eletrônica. Além disso, segundo o autor, já constava o indicativo para que a transparência fosse assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

A principal alteração promovida pela Lei Complementar n.º 131/2009, como se viu, recaiu sobre o capítulo de transparência, controle e fiscalização, com especial atenção ao artigo 48 da LRF.

Evidenciada a necessidade de ampliação e melhoramento dos instrumentos de transparência na gestão fiscal, bem como incentivo à participação popular e controle social, mais um passo foi dado com a edição da Lei Complementar n.º 131/2009, com observância das ferramentas de tecnologia da informação e obrigatoriedade de acréscimo de divulgação de informações públicas em sítios eletrônicos oficiais (CÔRTEES, 2014, p. 27-28).

Nesse sentido, entre as inovações na LRF trazidas pela Lei da Transparência estão: ampliar a transparência na gestão fiscal na reestruturação das normas do artigo 48 para além do incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, com os acréscimos dos incisos II e III (CÔRTEES, 2014); aperfeiçoamento das normas de garantia do acesso à informação, sobretudo na busca de uma ampliação e maior eficácia do princípio da transparência na gestão pública na sua modalidade ativa, ou seja, publicidade das contas e receitas públicas em tempo real, com a utilização de meios eletrônicos, independentemente de requerimento por parte de cidadãos ou órgãos interessados (CÔRTEES, 2014); deixar claro quais informações devem ser divulgadas quanto à execução orçamentária e financeira (NUNES, 2013); concessão de prazo para adaptação e cumprimento da referida exigência legal entre os entes federados utilizando como referência critérios quantitativos populacionais<sup>36</sup> (NUNES, 2013; CÔRTEES, 2014).

Ainda com relação às modificações realizadas pela Lei da Transparência, Côrtes (2014, p. 29) registra o teor do artigo 73-A, que define que qualquer cidadão,

---

<sup>36</sup> Côrtes (2014, p. 31) ressalta que foi acertada a posição do legislador ao levar em consideração o critério populacional, pois este dimensiona ou sugere proporcionalmente uma maior ou menor estrutura administrativa estabelecida diante das complexidades que se apresentam na gestão pública.



partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar. O autor destaca que o comando normativo citado não representa inovação plena no ordenamento jurídico, pois o teor central de tal dispositivo legal já havia sido previsto em caráter inaugural pela Constituição Federal de 1988, conforme artigo 74, parágrafo segundo: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”. Todavia, conforme Côrtes (2014, p. 29), a Lei da Transparência inova ao acrescentar, além do Tribunal de Contas da União, os demais Tribunais de Contas componentes do sistema federativo e também o Ministério Público como órgão competente para recebimento de denúncias.

Silva (2014, p. 41) destaca que estas leis entraram em vigor resgatando um direito adquirido na Constituição Federal de 1988 para que o governo divulgasse dados orçamentários e financeiros, bem como seus atos administrativos e, assim, corroboraram com o processo de aceleração de mecanismos de transparência da informação pública. Contudo, conforme Gama (2015, p. 50), apesar de todo esse aparato normativo, faltava uma lei que regulamentasse o direito constitucional dos cidadãos de acesso às informações públicas sob a guarda do Estado brasileiro.

Nesse sentido, em 2011, foi criada a Lei n.º 12.527<sup>37</sup>, também conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que regula o acesso às informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5.º, no inciso II do § 3.º do artigo 37 e no § 2.º do artigo 216 da Constituição Federal, ou seja, regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas, e seus dispositivos são aplicáveis aos três poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> A LAI também altera a Lei n.º 8.112/1990 que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais; revoga a Lei n.º 11.111/2005 que regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do artigo 5.º da Constituição Federal; e dispositivos da Lei n.º 8.159/1991 que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.

<sup>38</sup> Faraco (2015, p. 30) destaca que estão sujeitos à prestação de informações aos cidadãos todos os órgãos da administração direta e indireta dos poderes Executivo e Legislativo, incluindo Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes da Federação. Além disso, também estão sujeitas às normas descritas na referida lei as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos, no caso de receberem recursos públicos diretamente do orçamento ou indiretamente mediante convênio, acordo, termo de parceria, subvenção social, contrato de gestão, ajuste ou outros instrumentos.

### 2.2.2 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

O objetivo da LAI, segundo Silva (2013, p. 18), é a mudança da cultura do sigilo e pode ser compreendida como um amadurecimento da democracia brasileira, tornando claro que a informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos que contenham informações pessoais<sup>39</sup> ou aquelas classificadas como ultrassecretas, secretas e reservadas, em razão da imprescindibilidade da restrição nessas situações para a segurança da sociedade e do Estado, as quais ficam sob sigilo por um prazo máximo definido na norma<sup>40</sup>. Dessa forma, o acesso à informação passa a ser a regra, e o sigilo, a exceção. Isso fica explícito nas próprias diretrizes da lei:

Art. 3.º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Contudo, cabe ressaltar que o processo de tramitação da lei não foi simples e sem resistência<sup>41</sup>. Silva (2014, p. 48) destaca que a lei foi discutida e votada pelo Congresso Nacional entre 2009 e 2011. Reis (2014, p. 54) ressalta que a história do início do anteprojeto de acesso à informação possui dois marcos. Um deles localiza-se no começo da trajetória da proposta na Controladoria Geral da União, enquanto o outro ganha força com a criação do Fórum de Acesso a Informações públicas.

O ano de 2003 data a constituição do Fórum de Acesso a Informações Públicas, que, naquele ano, realiza o primeiro seminário internacional de

---

<sup>39</sup> A informação pessoal é aquela relativa à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas. Por definição, a informação pessoal não diz respeito ao interesse público e, portanto, o órgão ou entidade detentora desse tipo de informação deve restringir o seu acesso. A LAI dedica atenção especial para o tratamento e hipóteses de acesso a essas informações e esses mandamentos legais concentram-se, sobretudo, no artigo 31 da Lei. É sob essa ótica de cautela e proteção do direito da pessoa que a LAI prevê a restrição de acesso de informações pessoais pelo prazo máximo de 100 anos a partir da sua data de produção, independentemente de classificação de sigilo (CGU, 2013, p. 29).

<sup>40</sup> A LAI define que as informações consideradas como ultrassecretas devem ficar sob sigilo por um prazo de 25 anos, podendo ser renovado uma única vez pelo mesmo período; as secretas por 15 anos e as reservadas por 5 anos (Artigo 24, §1.º, Incisos I, II e III).

<sup>41</sup> Para uma melhor compreensão do processo de tramitação e aprovação da LAI, verificar Angélico (2012) e Pereira (2016).

direito de acesso a informações. Participam desse momento organizações não governamentais, como o SOS Imprensa, a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), os movimentos Transparência Brasil e Contas Abertas, além de convidados internacionais, tais como Ernesto Villanueva – político mexicano que integrara o Comitê Gestor de Liberdade de Informação do México. Naquele momento, a Lei Mexicana de Acesso à Informação – conhecida como Lei Oaxaca –, que tanto influenciou a legislação brasileira de acesso à informação, já existia.

Cerca de três anos depois, em 2006, um anteprojeto da LAI é formulado dentro da CGU. O texto foi enviado à Casa Civil, que naquele momento estava sob o comando da então ministra Dilma Rousseff. Desde o início, o espírito da proposta era o de elaborar uma norma de acesso à informação em que a transparência fosse a regra e o sigilo, a exceção (REIS, 2014, p. 54).

Em 2009, conforme Reis (2014, p. 55), o executivo apresentou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) 5.228/2009, de iniciativa do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, contendo sugestões colhidas no Fórum de Acesso a Informações Públicas, em 2003. Ao ingressar na Câmara, foi criada uma Comissão Especial para apreciar a matéria. Nesse espaço de debate, a Casa promoveu audiências públicas com a sociedade civil, juristas e representantes da imprensa. Ainda em 2009, segundo a autora, a Câmara dos Deputados realizou o seminário internacional sobre direito de acesso à informação, com a participação de Dilma Rousseff.

O texto foi apresentado pelo deputado federal Reginaldo Lopes (PT-MG) ao Plenário da Câmara dos Deputados, em 26 de fevereiro de 2010. Em 13 de abril de 2010 a Câmara aprovou o projeto de lei de acesso à informação pública. O PL que seguiu para o Senado Federal foi resultado dos trabalhos da comissão especial, cujo funcionamento se deu entre setembro de 2009 e fevereiro de 2010, presidida pelo deputado federal José Genoíno (PT-SP) (REIS, 2014, p. 55).

No Senado, a proposta recebeu outra numeração, passando a ser a PL 41/2010, e os senadores assinaram um requerimento de urgência constitucional com fim de dar celeridade à matéria. Apesar disso, de acordo com Reis (2014, p. 55), a tramitação do texto parou em função do pedido de vista, realizado pelo senador Fernando Collor (PTB-AL), para que a Comissão de Relações Exteriores, à época presidida por ele, se pronunciasse em relação aos documentos considerados sigilosos.

A Câmara havia imposto o prazo máximo de 50 anos – 25 anos, prorrogáveis uma única vez – para que documentos ultrassecretos caíssem em domínio público e pudessem ser consultados pela sociedade. Mas, o senador Fernando Collor queria que o prazo de sigilo fosse renovado indefinidamente, conforme decisão de comissão que seria criada para analisar cada caso. O senador José Sarney (PMDB-AP) também era contrário ao tempo máximo de 50 anos, não renováveis. A decisão de abrir para a sociedade informações sigilosas alcançaria documentos

pertencentes aos períodos em que ambos foram presidentes (REIS, 2014, p. 56).

Em 2011, Dilma Rousseff, já Presidenta da República, começava a articular a aprovação da proposta – a despeito das ressalvas e dos obstáculos advindos da Comissão e do Ministério das Relações Exteriores. Conforme Reis (2014, p. 56), naquele ano o Brasil havia sido convidado pelo governo americano a ser colíder do Open Government Partnership (OGP), parceria para governo aberto<sup>42</sup>. Segundo a autora, naquele momento, possuir um ato normativo que tratasse especificamente do direito de acesso à informação era o único requisito de transparência governamental que o Brasil ainda não cumprira.

Assim, em 25 de outubro de 2011, cerca de um ano e meio após seu ingresso na Casa, o Senado Federal aprovava a proposta por maioria de votos. A aprovação transpareceu, de acordo com Reis (2014, p. 57), a vontade política do governo comandado pela Presidenta Dilma Rousseff.

Reis (2014, p. 59) destaca, ainda, que assim como outras leis ao redor do mundo, é possível constatar que a norma brasileira apresenta reflexos de fundamentos teóricos e políticos moldados no âmbito da Organização das Nações Unidas. As diretrizes teóricas para a elaboração de documentos normativos desse tipo sustentam-se no Relatório de promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão “The Public’s Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation”, publicado pela organização internacional *Artigo 19*, em 1999.

São nove princípios que idealmente deveriam constar de legislações sobre acesso a informações:

- 1) divulgação máxima;
- 2) obrigação de publicar;
- 3) promoção de um governo aberto;
- 4) abrangência limitada das exceções;
- 5) procedimentos que facilitem o acesso;
- 6) custos (os indivíduos não devem se encontrar impedidos de fazer pedidos de informação em razão dos altos custos envolvidos);
- 7) reuniões abertas;
- 8) precedência legal da divulgação; e
- 9) proteção para os denunciantes (REIS, 2014, p. 59).

Segundo a autora, dos nove princípios recomendados, a LAI brasileira contempla oito em seu texto, apenas o sétimo princípio, relativo à realização de

---

<sup>42</sup> Trata-se de uma iniciativa internacional, cuja finalidade é assegurar compromissos concretos de governos nas áreas de promoção da transparência, luta contra a corrupção, participação social e de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, de maneira a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis (REIS, 2014, p. 56).

encontros e reuniões governamentais abertos ao público, não está expresso no texto da lei.

### **2.2.3 NOVIDADES TRAZIDAS PELA LAI PARA A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA**

Côrtes (2014, p. 33) enfatiza que a nova Lei de Acesso à Informação pública determina como dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, franqueada mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Gama (2015, p. 50) destaca que a LAI estabelece que toda informação produzida ou custodiada por órgãos e entidades públicas é passível de ser ofertada ao cidadão, a não ser que esteja sujeita a restrições de acesso legalmente estabelecidas.

Para operacionalizar o direito à informação, a LAI garante à sociedade o acesso às informações públicas de duas formas: por meio da transparência ativa e da transparência passiva (PESSÔA, 2013; CÔRTEZ, 2014; REIS, 2014; GAMA, 2015; RODRIGUES, M. P., 2016). A primeira ocorre quando o Estado concede proativamente amplo acesso às informações de interesse coletivo e geral, divulgando-as em seus sítios eletrônicos na internet. A segunda relaciona-se aos procedimentos e requisitos de resposta a partir da provocação da sociedade, via solicitações.

Os artigos da LAI que fazem referência expressa às iniciativas de transparência ativa são:

Art. 3.º - Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso a informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

[...]

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

[...]

Art. 8.º - É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

O artigo 8.º estabelece ainda uma lista mínima de informações que devem ser disponibilizadas por todos os entes da administração pública: I – registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; II – registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III – registros das despesas; IV –

informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades e; VI – respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Gama (2015, p. 51) destaca que também constam no artigo 8.º a normatização do uso da internet como canal obrigatório para a divulgação de informações relativas à transparência ativa, por meio de *sites* de acesso à informação criados especialmente para essa finalidade ou no portal da transparência dos Estados e municípios (parágrafo 2.º); e a indicação de alguns requisitos que os *sites* na internet devem cumprir (parágrafo 3.º).

Artigo 8.º [...]

§ 2.º - Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3.º - Os sítios de que trata o § 2.º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei n.º 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9.º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 186, de 9 de julho de 2008.

O autor ressalta, ainda, que os entes públicos devem cumprir não somente os estatutos da LAI, mas também levar em consideração no momento de implementar seus instrumentos de transparência ativa na internet, o que exige a Lei da Transparência. Nesse sentido, Gama (2015, p. 52) relembra que, apesar da LAI deliberar que a publicação na rede mundial de computadores das informações relacionadas à transparência ativa é facultada no caso de municípios com menos de dez mil habitantes, estes de acordo com a própria LAI (Artigo 8.º, § 4.º), continuam



obrigados a divulgar, em tempo real, as informações relativas à execução orçamentária e financeira, conforme os prazos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que se refere à transparência passiva, podemos observar no artigo 10 da LAI a obrigatoriedade de os órgãos governamentais prestarem informações solicitadas pela sociedade.

Art. 10. Qualquer interessado<sup>43</sup> poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1.º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 1.º - Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§ 2.º - Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3.º - São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

Gama (2015, p. 53) destaca, ainda, que a LAI obriga todos os entes federados a organizarem uma estrutura física para atender as demandas das pessoas físicas e jurídicas presencialmente, bem como o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), que se constitui em espaço digital acessível, via internet, no qual é possível cadastrar, monitorar e acompanhar o pedido de informação. O e-SIC, como se viu acima, está regulamentado no § 2.º do artigo 10 da LAI. Já o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico é descrito no inciso I do artigo 9.º da LAI.

Art. 9.º - O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
  - b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
  - c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e
- [...]

Conforme o autor, as questões operacionais que dizem respeito à implementação e funcionamento dos SICs, como horários e regras de atendimento, devem ser regulamentadas pelos estados e municípios, por meio de lei ou decreto.

---

<sup>43</sup> Os requerimentos de acesso à informação dispensam motivação do pedido, pois a regra é do amplo acesso e devem ser gratuitos, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados, ressalvada ainda a situação dos hipossuficientes, conforme art. 10 e 12 da LAI (CÔRTEZ, 2014, p. 35).



Contudo, Gama (2015, p. 54) relembra que, a LAI está em vigor desde o dia 16 de maio de 2012, independentemente de estar regulada localmente ou não.

Outro aspecto a destacar refere-se aos prazos. Rodrigues, M. P. (2016, p. 48) destaca que ao cidadão é garantido o direito de requerer a informação e obtê-la num prazo de até vinte dias, prorrogáveis por mais dez. Ao servidor<sup>44</sup> cabe o mesmo prazo para respondê-lo ou auxiliá-lo sobre como obter a informação. A autora ressalta que é possível que o pedido seja negado ao cidadão, porém os servidores responsáveis devem informar em nota os motivos do não fornecimento dos dados, e o cidadão pode interpor recurso em uma instância superior para conseguir a informação. Além disso, a LAI também prevê a existência de documentos sigilosos, cabendo ao órgão responsável explicar aos cidadãos os motivos do sigilo.

Côrtes (2014, p. 34) considera oportuno destacar o artigo 6 da LAI que determina aos órgãos e entidades do poder público, observados os procedimentos aplicáveis, assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação. Nesse sentido, o autor ressalta a exigência legal de garantir o direito de acesso à informação pública e, mais do que isso, possibilitar o entendimento da informação disponibilizada com atenção à natureza da linguagem, que deve utilizar critérios facilitadores de compreensão e absorção das informações por parte da sociedade.

Devem, então, os nomes e expressões de caráter eminentemente técnico ser substituídos por sinônimos utilizados na linguagem habitual, corriqueira, das pessoas.

Outra medida neste propósito é a disponibilização de glossários nos sítios oficiais, notas explicativas sobre o funcionamento basilar da Administração pública quanto às suas receitas, despesas, procedimentos para aquisição de bens e serviços, inclusive mediante a produção de cartilhas voltadas ao público em geral, conforme procedimentos já iniciados pela Administração pública no âmbito federal (CÔRTEZ, 2014, p. 34).

Conforme Nunes (2013, p. 29), o descumprimento da LAI pelos órgãos públicos acarreta punições que vão desde advertência e multa até ação de improbidade administrativa.

---

<sup>44</sup> Outro aspecto que a LAI prevê é a punição de servidores públicos que recusam o fornecimento de informações, ou que retardem o acesso aos dados sem explicações prévias, ou ainda os casos de extravio, ocultação, subtração ou inutilização documental, assim como os casos de fornecimento de documentos de forma incorreta, incompleta ou imprecisa (RODRIGUES, M. P., 2016, p. 47-48).

## **2.3 TRANSPARÊNCIA X PUBLICIDADE**

Angélico (2012) e Pereira (2016) destacam que, nas últimas décadas, houve uma aproximação da noção de transparência governamental com a ideia da garantia de direitos sociais básicos providos pelo Estado, sobretudo em países em desenvolvimento. Nesses países, caso do Brasil, o Estado é o principal provedor de serviços de saúde, educação, segurança, moradia entre outros. Assim, a transparência é uma forma de os movimentos sociais obterem acesso às informações governamentais, para poderem pressionar, cobrar e direcionar a implementação de políticas públicas sociais.

Neste sentido, Faraco (2015, p. 38) destaca que o direito à informação, consagrado pela legislação constitucional como direito fundamental, constitui pressuposto ao exercício de todos os outros direitos fundamentais, uma vez que o efetivo exercício destes depende do acesso ao conhecimento alcançado pelos cidadãos.

Reis (2014, p. 52) utiliza-se do mesmo argumento ao ressaltar que o direito de acesso à informação pode ser entendido como parte de um grupo mais amplo de direitos civis e políticos, mas sempre essencial à proteção de outros direitos – de cidadania, políticos, sociais, entre outros. Por isso, segundo a autora, precisa ser encarado não apenas como um direito em si, mas também como um mecanismo para o exercício de outros.

Assim sendo, cita-se a importância da informação no dia a dia das pessoas, comunidades e organizações, dado que esse tipo de informação precisa ser clara e objetiva o suficiente para atingir a todos, independentemente do conhecimento técnico e instrução que possuam (RESENDE e NASSIF, 2015, p. 6).

Jardim (1999) enfatiza que uma organização governamental se mostra transparente aos cidadãos quando cumpre as seguintes condições: promove o acesso dos cidadãos às informações e serviços aos quais têm direito; esforça-se para oferecer informação precisa e compreensível aos cidadãos em tempo suficiente; explica claramente suas decisões aos cidadãos.

Desse modo, segundo o autor, o conceito de transparência é muito mais abrangente do que a simples oferta de dados e informações. A ideia de transparência seria mais ampla e exigente que a de publicidade. Taborda (2002), Braga (2011), Scolforo (2013) compartilham desse mesmo argumento ao destacarem que a transparência é um conceito mais amplo e mais exigente do que o

de publicidade. Da mesma forma, Andrade (2012) e Bairral e Silva (2013) enfatizam que a publicidade das informações não é sinônimo de transparência, Silva (2013) destaca que dar publicidade aos atos de gestão do governo não quer dizer automaticamente uma ação transparente, e Platt Neto *et al* (2007) argumentam que o termo transparência enseja um conceito mais amplo do que publicidade, já que a informação pode ser pública mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível. No mesmo sentido, Valle (2002) enfatiza que a transparência tem sentido mais amplo que a mera divulgação dos atos administrativos, significando não apenas conhecer o que a administração decidiu. O que se quer, segundo a autora, mais do que a notícia de que houve deliberação, é conhecer-lhe as razões e como elas se relacionam aos objetivos do Estado ou aos desejos da sociedade. Assim, o conceito vai transmutando-se de publicidade para transparência.

Nesse sentido, Silva (2016) destaca a importância de diferenciar os conceitos de transparência e publicidade. Para o autor, a publicidade, princípio consagrado no artigo 37 pela CF de 1988, consiste em levar ao conhecimento de todos os atos, contratos ou instrumentos jurídicos da administração pública. Contudo, o ato de dar conhecimento não seria suficiente, pois o acesso não se resume apenas à publicidade. Assim, ainda que o princípio da publicidade esteja ligado à transparência, este consiste na disponibilização da informação, mas não oferece garantias de acesso. Dessa forma, pode-se concluir que disponibilizar informações para o cumprimento de legalidades por si só não pode ser conceituado como transparência.

Para Silva (2016, p. 18-19), a questão torna-se mais clara quando essas informações não recebem o tratamento adequado para que sejam compreendidas pelo cidadão pois, para a informação fazer sentido, o indivíduo deve ser capaz de compreendê-la e, a partir dessa compreensão, poder criticá-la e tirar conclusões. Dessa forma, o autor, baseado no estudo de Michener e Bersh (2013), destaca que a transparência está ligada a duas condições importantes: visibilidade e inferabilidade, ambas capazes de interferir na capacidade de o cidadão utilizar a informação; enquanto a visibilidade diz respeito à integridade e à probabilidade de se encontrar a informação, a inferabilidade está relacionada à sua qualidade, pois dependendo do nível dessa qualidade, o cidadão tem ou não condições de fazer inferências, ou seja, tirar conclusões sobre a informação.

Nesse contexto, Faraco (2015, p. 34) destaca que o elemento publicidade pode ser considerado o primeiro estágio da transparência administrativa, pois ao tornar o ato público, o administrador proporciona à sociedade o conhecimento e o acesso às informações que até então se encontravam apenas em poder dos entes públicos. Assim, conforme o autor, a sua eficácia consubstancia-se na obrigatoriedade dos entes governamentais de publicar na internet uma série de atos, fatos e documentos com o fim primordial de prestar contas a todos os cidadãos.

No entanto, Faraco (2015, p. 35) ressalta que a publicidade garante ao poder público apenas certa transparência e para que se efetive o amplo acesso a todos os cidadãos das informações dos atos praticados pela gestão pública, torna-se necessária a observância e a presença dos outros elementos caracterizadores da transparência pública: a compreensividade e a utilidade da informação.

Araújo (2012) também ressalta que dois elementos são fundamentais para caracterizar a transparência das ações governamentais: a publicidade e a clareza. Assim, segundo o autor, o conceito de transparência só se faz completo se associarmos publicidade com clareza, uma vez que, ainda que divulgada, a informação não será transparente se incompreensível ao grande público.

Desse modo, a informação pública divulgada só apresenta real sentido ao usuário quando é transmitida com clareza pelos órgãos públicos, devidamente interpretada pelo indivíduo a partir de seus conhecimentos médios e da precisão contida na informação, acarretando consequentemente a apropriação social das informações relacionadas à gestão governamental. Para que haja transparência na gestão pública é necessária, entre outros aspectos, a disseminação clara da informação prestada por parte do Estado, bem como a recepção da informação de maneira correta pelo administrado [...] (FARACO, 2015, p. 41-42).

Dessa forma, conforme Faraco (2015, p. 33), a gestão pública deve desenvolver-se segundo os ditames da clareza, abertura e simplicidade, pois o poder de comunicação do documento terá influência em sua melhor e mais ampla utilização, e sua difusão será tanto mais abrangente quanto maior for a clareza que refletir. Assim, tal mecanismo caracteriza-se não somente pela prestação de contas, mas também pela forma como as informações são disponibilizadas aos cidadãos, levando-se em consideração aspectos como objetividade e clareza, com o intuito de garantir amplo e efetivo acesso aos dados disponibilizados pelos entes públicos.

Frente ao exposto e ao enfatizado por Faraco (2015, p. 43), há que se considerar que o direito à informação consolidado na legislação constitucional e infraconstitucional abrange tanto o pleno acesso aos dados referentes à gestão

governamental, como o direito a uma explicação coerente, de forma a garantir o entendimento e a correta interpretação pelos cidadãos. Jardim (1999, p. 64) alerta que se tende a considerar que a transparência absoluta dos assuntos públicos é pouco provável. Contudo, segundo o autor, deve-se buscar limitar, ao máximo, a zona de sombra subtraída dos olhares dos cidadãos.

Assim, de acordo com Araújo (2012, p. 33), é necessário verificar se tais informações têm sido disponibilizadas em formato que incentiva o acompanhamento e o controle por parte dos cidadãos, pois a publicação dos dados de maneira fragmentada e difusa compromete a transparência dos benefícios concedidos a cada setor da sociedade, podendo favorecer grupos com interesses específicos na disputa pelos escassos recursos públicos.

Nesse sentido, a presente pesquisa, que considera a transparência pública como pressuposto para a garantia dos direitos sociais, e define transparência como a junção da publicidade dos dados e da clareza das informações disponibilizadas, terá como objetivo verificar como ocorre a transparência de alguns dos instrumentos de acompanhamento do uso do fundo público - as leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), procurando evidenciar qual a qualidade das informações disponibilizadas no que se refere às metas para a educação, em municípios do estado do Paraná.

### **CAPÍTULO 3**

#### **TRANSPARÊNCIA DAS METAS PARA A EDUCAÇÃO NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ**

No capítulo 2 verificamos que a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) iniciou a discussão sobre a transparência pública e que a Lei da Transparência (2009) aprofundou essa discussão. Ambas definiram as leis orçamentárias como instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deveria ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. A Lei da Transparência determinou ainda prazo (maio de 2013) para que essas informações estivessem disponíveis em todos os municípios. A Lei de Acesso à Informação (2011) ratificou esse prazo, determinando que as exigências da Lei da Transparência deveriam ser consideradas pelos entes públicos no momento de implementar seus instrumentos de transparência ativa na internet. Os portais da transparência de Estados e Municípios foram criados em 2006 (SCOLFORO, 2013); contudo, somente, em abril de 2013 que a Controladoria Geral da União elaborou um guia de recomendações para a construção de portais da transparência nesses níveis de governo, elencando todos os parâmetros (obrigatórios ou sugeridos) para as informações que deveriam ser disponibilizadas nesses portais, nos quais as leis orçamentárias foram consideradas conteúdo obrigatório (RESENDE e NASSIF, 2015). Verifica-se, assim, que o ano de 2013 foi determinante para que as leis orçamentárias passassem a ser divulgadas nos portais da transparência.

Na análise dos municípios do Estado do Paraná<sup>45</sup>, foi possível verificar a influência da determinação das regras acima citadas, dado haver um expressivo aumento da divulgação das leis orçamentárias a partir de 2013. Esses dados podem ser mais bem visualizados nos próximos gráficos, que elencam os PPAs, as LDOs e as LOAs mais antigas (de governos anteriores), divulgados nos portais da transparência do poder executivo desses municípios.

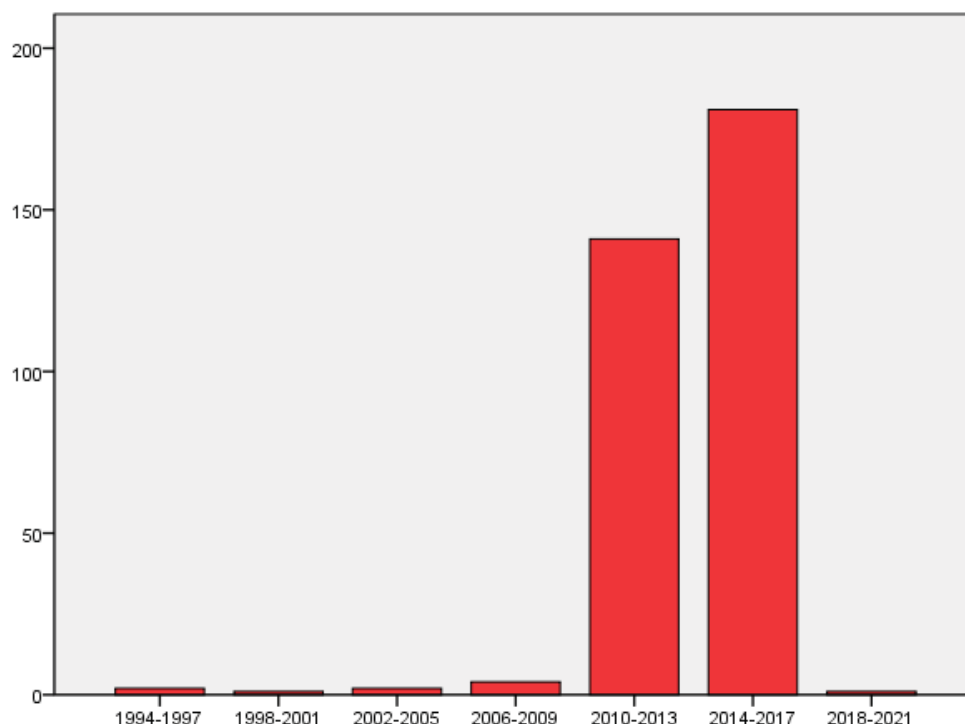
No período da consulta aos portais da transparência (agosto a novembro de 2017), ao todo 332 municípios traziam informações sobre os PPAs, dos quais 54,5% divulgavam o PPA 2014-2017 como o mais antigo e 42,4% divulgavam o PPA 2010-

---

<sup>45</sup> Para essa análise foram utilizadas variáveis da base de dados criada para esse estudo: “Ano do PPA mais antigo divulgado no Portal da Transparência”; “Ano da LDO mais antiga divulgada no Portal da Transparência” e “Ano da LOA mais antiga divulgada no Portal da Transparência”. O dicionário da Base de Dados: Publicidade das leis orçamentárias dos municípios do estado do Paraná – Ciclo Orçamentário 2014-2017 encontra-se no apêndice 2.

2013 como o mais antigo. PPAs anteriores foram divulgados em casos específicos: PPA 1994-1997 - Tomazina e Flor da Serra do Sul; PPA 1998-2001 - Curitiba; PPA 2002-2005 - São José dos Pinhais e Rio Negro; PPA 2006-2009 - Porecatu, Cândói, Ponta Grossa e Paranavaí.

GRÁFICO 1 – PPA MAIS ANTIGO DIVULGADO NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ

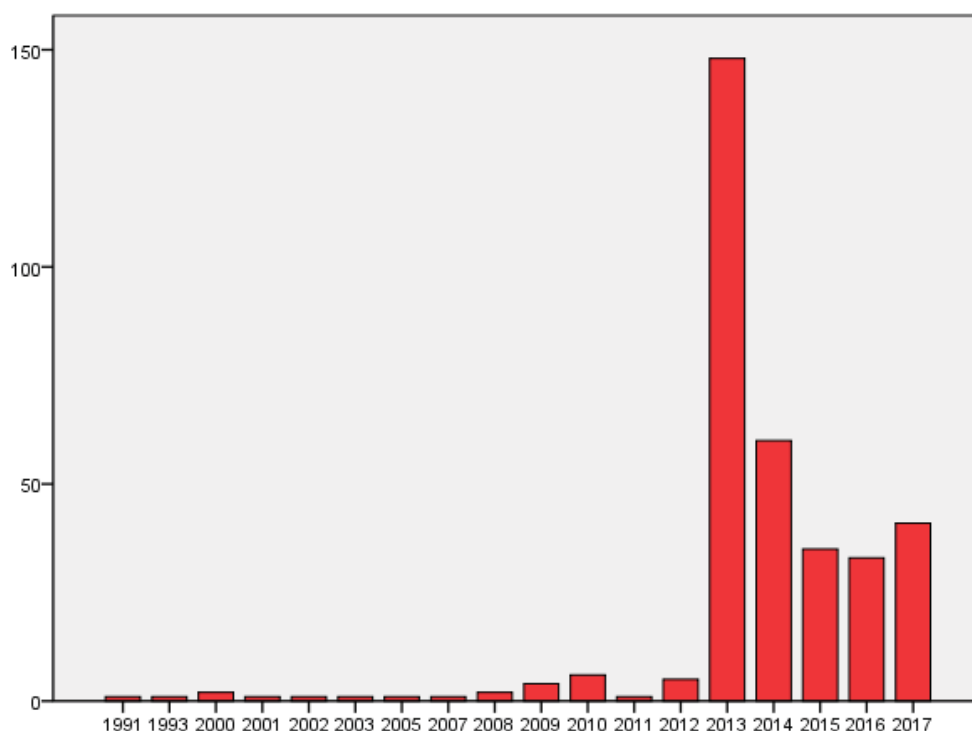


Fonte: Base de Dados: Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017. Desenvolvido pela autora.

Com relação às LDOs, 344 municípios traziam informações sobre as mesmas. Destes 43% divulgavam a LDO 2013 como a mais antiga e 49,1% divulgavam como LDOs mais antigas as leis publicadas a partir de 2014. LDOs anteriores foram divulgadas em municípios específicos: LDO 1991 – Tomazina; LDO 1993 – Flor da Serra do Sul; LDO 2000 – São José dos Pinhais e Londrina; LDO 2001 – Curitiba; LDO 2002 – Rio Negro; LDO 2003 – Paranavaí; LDO 2005 – Cândói; LDO 2007 – Jundiaí do Sul; LDO 2008 – Ponta Grossa e Guaraniaçu; LDO 2009 – Cianorte, Iguatu, Piraquara e Faxinal; LDO 2010 – Jacarezinho, Toledo, Foz do Iguaçu, Araucária, Ourizona e Sarandi; LDO 2011 – Cambé; LDO 2012 – Kaloré, Teixeira Soares, Santa Terezinha de Itaipu, Ribeirão Claro e Diamante d’ Oeste.



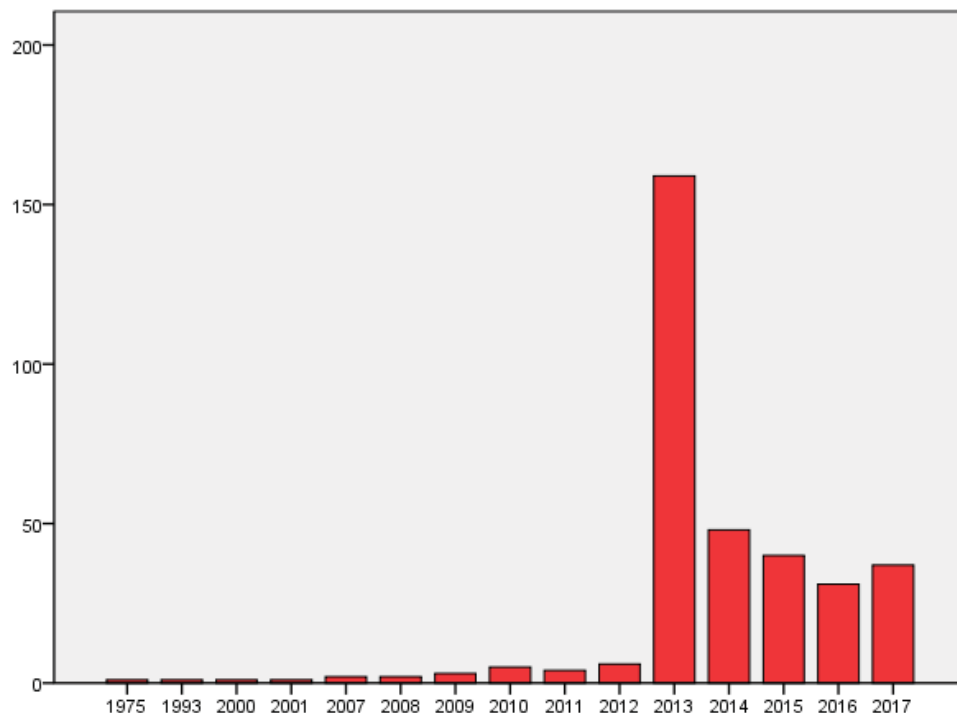
GRÁFICO 2 – LDO MAIS ANTIGA DIVULGADA NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ



Fonte: Base de Dados: Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017. Desenvolvido pela autora.

No que se refere às LOAs, 341 municípios traziam informações sobre as mesmas. Destes, 46,6% divulgavam a LOA 2013 como a mais antiga e 45,7% divulgavam como LOAs mais antigas as leis publicadas a partir de 2014. LOAs anteriores foram divulgadas em casos específicos: LOA 1975 – Tomazina; LOA 1993 – Flor da Serra do Sul; LOA 2000 – São José dos Pinhais; LOA 2001 – Curitiba; LOA 2007 – Jundiaí do Sul e Ponta Grossa; LOA 2008 – Paranavaí e Guaraniaçu; LOA 2009 – Iguatu, Piraquara e Faxinal; LOA 2010 – Jacarezinho, Toledo, Foz do Iguaçu, Araucária e Sarandi; LOA 2011 – Ourizona, Cambé, Pitanga e Quatiguá; LOA 2012 – Candói, Kaloré, Santa Terezinha de Itaipu, Ribeirão Claro, Diamante d'Oeste e Pérola d'Oeste.

GRÁFICO 3 – LOA MAIS ANTIGA DIVULGADA NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ



Fonte: Base de Dados: Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017. Desenvolvido pela autora.

Frente à constatação de que, a partir de 2013 há um incremento das publicações das leis orçamentárias, e considerando que o orçamento é a parte mais visível do fundo público por meio do qual é possível verificar como ocorre a disputa pelo mesmo, sentimos a necessidade de verificar como se dá a transparência dessas leis, procurando evidenciar qual a qualidade das informações disponibilizadas no que se refere às metas para a educação, no ciclo orçamentário 2014-2017, bem como observar se estas realmente representam instrumentos para o controle social do uso dos recursos da educação.

Considerando a transparência pública como a junção da publicidade dos dados e da clareza das informações disponibilizadas, iremos analisar, inicialmente, os aspectos relativos à publicidade dessas leis em todos os municípios do estado do Paraná (399 municípios), procurando observar a forma como as leis orçamentárias são disponibilizadas nos portais da transparência do poder executivo e que tipo de informações trazem. A partir da construção de um índice de perfil da publicidade das leis orçamentárias serão verificados que elementos podem estar influenciando no tipo de publicidade encontrada nos municípios, e serão selecionados alguns municípios, entre os que apresentarem publicidade mais completa das leis

orçamentárias, para que sejam analisados os aspectos relativos à clareza das informações no que se refere às metas da educação.

### 3.1 PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ – CICLO ORÇAMENTÁRIO 2014-2017

Para verificar a forma como as informações das leis orçamentárias eram disponibilizadas nos portais da transparência (no período de agosto a novembro de 2017) foram realizadas duas análises. Na primeira, observamos o nível de facilidade de acesso à essas leis, com o objetivo de verificar se, ao entrar no portal da transparência, a identificação das leis orçamentárias ocorria de forma direta ou indireta. A forma direta de acesso foi considerada quando a identificação das leis se dava por meio de *links* de acesso próprio/específico e a forma indireta de acesso, quando era necessário seguir outros caminhos por meio de outros *links* para encontrá-las. Na segunda análise, buscamos observar que tipo de informações as leis orçamentárias traziam. No quadro abaixo podemos observar as variáveis utilizadas para essas análises.

QUADRO 3 – DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS UTILIZADAS PARA ANÁLISE DA FORMA COMO AS INFORMAÇÕES DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS ERAM DISPONIBILIZADAS NOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ

Descrição das Variáveis	Categorias
As Leis orçamentárias estão disponíveis no portal da transparência por meio de um <i>link</i> de acesso próprio?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresenta <i>links</i> específicos para as leis orçamentárias.</li> <li>- Apresenta <i>link</i> específico, mas necessita complementar as informações em outros <i>links</i>.</li> <li>- Não apresenta links específicos para as leis orçamentárias.</li> <li>- Apresenta <i>links</i> para as leis orçamentárias em provedores diferentes.</li> <li>- Não apresenta <i>link</i> para as leis orçamentárias.</li> </ul>
De que forma o município disponibiliza o PPA 2014 - 2017?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresenta a lei completa.</li> <li>- Apresenta somente o corpo da lei.</li> <li>- Apresenta apenas alguns anexos (mas não o de metas e prioridades).</li> <li>- Apresenta somente os anexos.</li> <li>- Apresenta apenas a lei de alteração.</li> <li>- Apresenta a lei com a data errada.</li> <li>- Apresenta arquivo de outra lei ou documento.</li> <li>- Documento não abre.</li> <li>- Arquivo não encontrado.</li> <li>- Não apresenta a lei.</li> </ul>
De que forma o município disponibiliza a LDO 2014?	
De que forma o município disponibiliza a LDO 2015?	
De que forma o município disponibiliza a LDO 2016?	
De que forma o município disponibiliza a LDO 2017?	
De que forma o município disponibiliza a LOA 2014?	
De que forma o município disponibiliza a LOA 2015?	
De que forma o município disponibiliza a LOA	

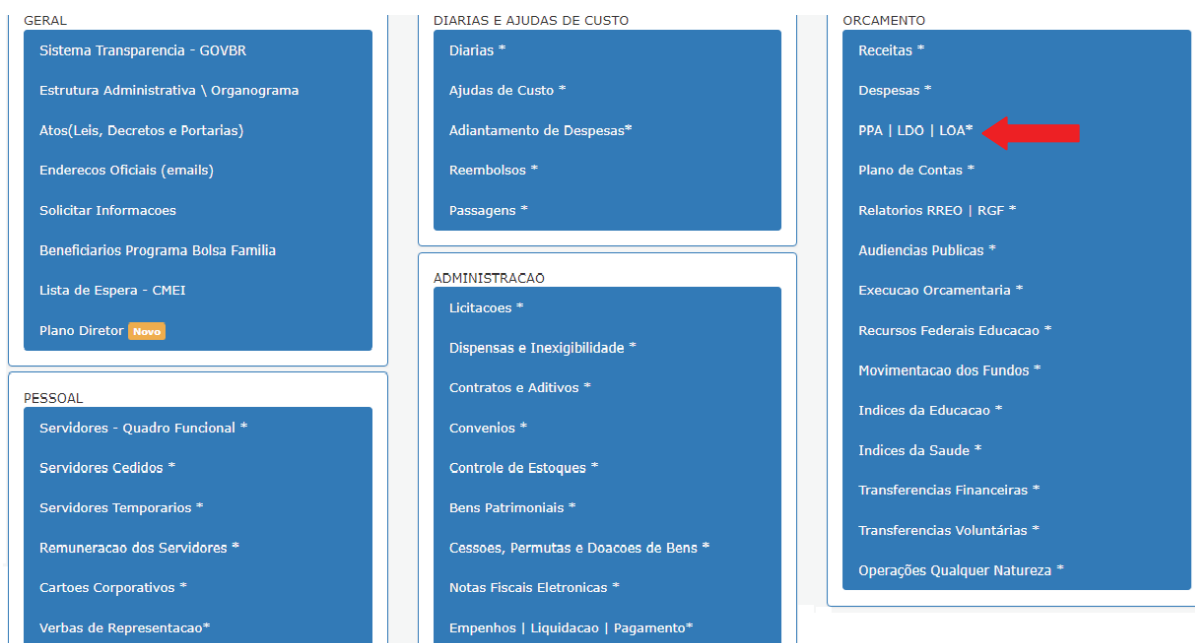
2016?	
De que forma o município disponibiliza a LOA 2017?	

Fonte: Base de Dados: Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017. Desenvolvido pela autora.

### 3.1.1 FORMA DE ACESSO ÀS INFORMAÇÕES DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Antes de mostrarmos a forma de acesso às leis orçamentárias nos municípios paranaenses, cabe demonstrarmos o que consideramos como *link* específico para as leis orçamentárias. Na figura abaixo podemos observar o exemplo do Portal da Transparência do Município de Renascença, o qual apresenta já na primeira página o *link* “PPA/LDO/LOA”.

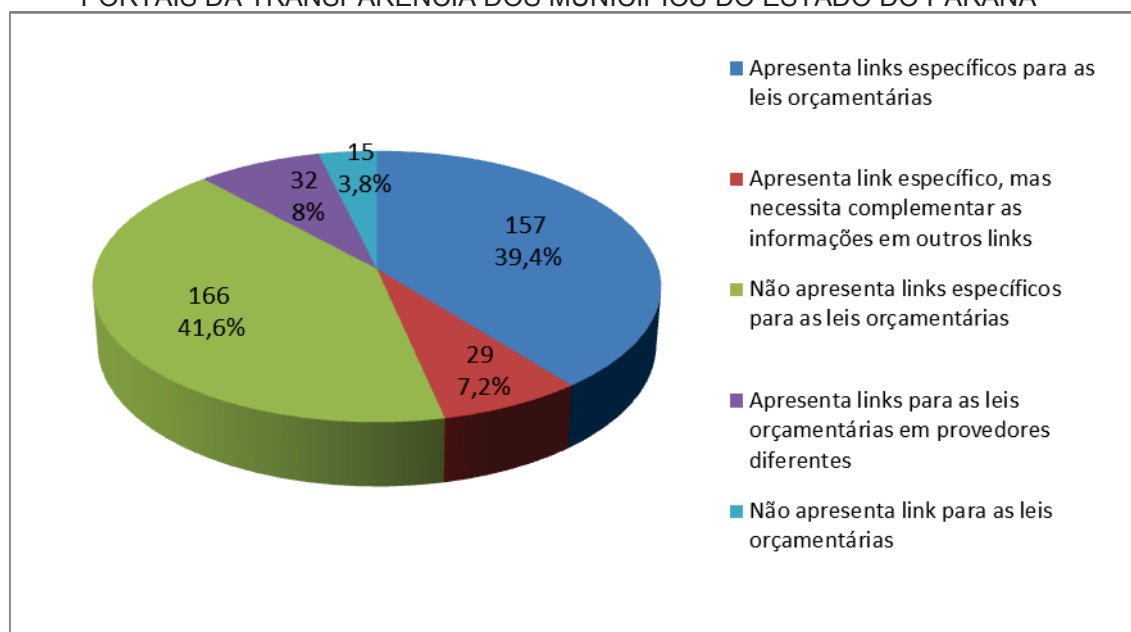
FIGURA 1 – EXEMPLO DE *LINK* ESPECÍFICO PARA AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS



Fonte: Portal da Transparência do Município de Renascença, Paraná.

Cabe destacar que a Lei de Acesso à Informação determina em seu artigo 8.º, § 3.º, Inciso I, que os portais deverão conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva e transparente. Apesar desta determinação e da importância da existência de um *link* específico, que facilita o acesso a essas leis, verificamos que nem todos os municípios paranaenses apresentavam o mesmo, como podemos observar no gráfico a seguir.

GRÁFICO 4 – FORMA DE ACESSO ÀS INFORMAÇÕES DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS NOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ



Fonte: Base de Dados: Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017. Desenvolvido pela autora.

Quando juntamos os casos que apresentavam *links* específicos para as leis orçamentárias (157 municípios) com os casos que apresentavam *link* específico, mas necessitavam complementar as informações em outros *links* (29 municípios), verificamos que a maioria (46,6% dos municípios) disponibilizava as informações por meio de um *link* de acesso próprio. Nos casos em que foi necessário complementar as informações em outros *links*, a maioria (27 municípios) apresentava as informações no *link* “Publicações”. Cabe destacar, no entanto, que a complementação das informações em outros *links* foi uma atitude da autora na busca por mais informações sobre as leis orçamentárias e que não havia indicações no próprio portal de que as mesmas pudessem estar neste ou naquele *link*. Tal situação demandou muitos *clicks* até encontrar a informação. Isso demonstra que nesses casos o usuário/cidadão tem dificuldade para encontrar a informação.

A situação se tornou mais complicada nos municípios que não apresentavam *links* específicos para as leis orçamentárias (41,6% dos casos). Nestes, encontrar essas leis nem sempre foi uma tarefa fácil, pois os municípios apresentavam as informações em *links* iniciais diversos e por vezes muito amplos, como “Publicações”, “Publicações Legais”, “Atos”, “Mais Consultas”. No quadro a seguir podemos verificar a diversidade da designação desses *links* iniciais.

QUADRO 4 – DENOMINAÇÃO DOS *LINKS* INICIAIS DE ACESSO ÀS LEIS ORÇAMENTÁRIAS NOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ

<b><i>Link</i> Inicial</b>	<b>Número de Municípios</b>
Publicações	75
Transparência (LC 131/2009)	50
Relatórios Legais	22
Publicações Legais	4
Transparência	3
Leis	2
Orçamento	1
Atos	1
Leis Municipais	1
Legislações	1
Planejamento	1
Legislação	1
Mais Consultas	1
Transparência Pública Municipal	1
Planejamento e Orçamento	1
Legislação Municipal	1

Fonte: Base de Dados: Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017. Desenvolvido pela autora.

Além disso, em alguns casos, a partir do *link* inicial, foi necessário seguir longo caminho até encontrar as leis, sendo necessário clicar em vários outros *links*. São exemplos: “Publicações – Leis Municipais – Leis Orçamentária/Planejamento – PPA – LDO – LOA”; “Transparência – Transparência on-line – Publicações – PPA/LDO/LOA”.

Em 32 municípios (8% dos casos), as informações sobre as leis orçamentárias eram divulgadas no portal da transparência por dois provedores diferentes. Cabe destacar que o responsável pela divulgação das leis orçamentárias nos portais da transparência, assim como por todas as outras informações, é o poder executivo municipal. Este pode desempenhar essa função por meio dos departamentos (de tecnologia, informática, comunicação, entre outros) da própria prefeitura ou pela contratação de empresas que trabalhem com o gerenciamento de informações públicas. O que ocorreu nesses municípios é que parte das informações sobre as leis orçamentárias era disponibilizada pela própria prefeitura e parte pelas empresas contratadas. Também houve casos em que parte das

informações era disponibilizada por uma empresa e parte disponibilizada por outra empresa.

Na análise desses casos, foi possível verificar que, em 25 municípios, o segundo provedor complementava as informações com os anexos das leis. Além disso, observou-se que, a maioria dos municípios (26), já trazia os *links* de acesso aos dados do segundo provedor junto ao *link* das leis orçamentárias. Apenas em quatro municípios foi necessário clicar em outro *link* para acessá-lo. Uma situação adversa foi encontrada em dois municípios em que o segundo provedor trouxe informações complementares fora do portal da transparência.

Tal situação nos faz refletir se o que ocorreu foi um término de contrato entre as prefeituras e as empresas, por isso uma parte das informações disponibilizada por uma empresa e outra parte disponibilizada por outra empresa; se há limitações nos contratos no que se refere ao que publicar e a quantidade de informação a ser publicada; se a estrutura fornecida pela empresa não é suficiente para publicar todas as informações necessárias; se a prefeitura não forneceu o dado necessário para a publicação. Enfim, questões estas que demandariam outras pesquisas que analisassem os contratos das prefeituras com as empresas, bem como realizassem entrevistas com os responsáveis pela divulgação das informações das leis orçamentárias nos portais da transparência tanto nas prefeituras quanto nas empresas contratadas.

No que se refere à forma de acesso às leis orçamentárias nesses municípios, verificamos que, no primeiro provedor, 16 municípios apresentavam *links* específicos para as mesmas e 16 não apresentavam. Nesses casos, os municípios apresentavam as informações a partir dos seguintes *links* iniciais: “Orçamento” – 6 municípios; “Planejamento” - 4 municípios; “Leis” - 3 municípios; “Publicações” - 2 municípios; “Transparência (LC 131/2009)” - 1 município. Já nos casos do segundo provedor, a maioria (29 municípios) apresentava as informações no *link* “Transparência (LC 131/2009)” e apenas 3 municípios apresentavam *links* específicos para as leis orçamentárias.

A análise do gráfico também evidenciou que 3,8% dos municípios paranaenses não apresentavam *link* para as leis orçamentárias, nem informações sobre as mesmas. Cabe destacar, no entanto, que o número de municípios que não apresenta informações sobre as leis orçamentárias é maior, pois muitos municípios



que apresentam *links* específicos para essas leis não disponibilizam as informações nos mesmos.

### **3.1.2 TIPO DE INFORMAÇÃO DISPONIBILIZADA NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS**

A análise dos municípios permitiu elencar quatro tipos de disponibilização das informações das leis orçamentárias: casos com informação completa, casos com informação parcial, casos com informação com problemas técnicos ou erros e casos sem informação.

Foram considerados casos com informação completa situações em que os municípios apresentavam a lei completa, ou seja, disponibilizavam tanto o corpo da lei quanto o anexo que demonstrasse as prioridades e metas de investimento do orçamento<sup>46</sup>. Foram considerados casos com informação parcial municípios que apresentavam apenas o corpo da lei, alguns anexos (mas não o que demonstrava as metas e prioridades), somente os anexos ou apenas a lei de alteração. Foram considerados casos com informação com problemas técnicos ou erros aqueles municípios que disponibilizavam a lei com a data errada, documento que não abria ou arquivo de outra lei ou documento. Já nos casos sem informação foram considerados os municípios que não apresentavam a lei ou que o arquivo não foi encontrado.

A distribuição dos municípios por tipos de disponibilização das informações, bem como por lei orçamentária analisada, pode ser verificada na tabela a seguir.

---

<sup>46</sup> Cabe destacar que embora o PPA, a LDO e a LOA devam apresentar outros anexos obrigatórios, estes não foram considerados no momento da análise e nem contabilizados para caracterizar a lei como completa.

**TABELA 1 – FORMA COMO OS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ DISPONIBILIZAM AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS NOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA**

Forma como os municípios disponibilizam as leis orçamentárias		PPA 2014-2017		LDO 2014		LDO 2015		LDO 2016		LDO 2017		LOA 2014		LOA 2015		LOA 2016		LOA 2017	
		F.A.	F.R.(%)	F.A.	F.R.(%)	F.A.	F.R.(%)	F.A.	F.R.(%)	F.A.	F.R.(%)	F.A.	F.R.(%)	F.A.	F.R.(%)	F.A.	F.R.(%)	F.A.	F.R.(%)
Informação Completa	Lei completa	152	38	64	16	90	22,6	103	25,8	109	27,3	57	14,3	80	20,1	95	23,8	112	28,1
	<b>Total</b>	<b>152</b>	<b>38</b>	<b>64</b>	<b>16</b>	<b>90</b>	<b>22,6</b>	<b>103</b>	<b>25,8</b>	<b>109</b>	<b>27,3</b>	<b>57</b>	<b>14,3</b>	<b>80</b>	<b>20,1</b>	<b>95</b>	<b>23,8</b>	<b>112</b>	<b>28,1</b>
Informação Parcial	Corpo da lei	114	28,6	82	20,5	93	23,3	92	23	99	24,7	94	23,5	110	27,5	111	27,8	105	26,2
	Anexos parciais (sem metas e prioridades)	3	0,8	12	3	13	3,3	14	3,5	19	4,8	8	2,0	5	1,3	4	1	9	2,3
	Anexos	56	14	68	17	56	14	63	15,8	57	14,2	71	17,8	64	16	66	16,5	55	13,8
	Lei de alteração	12	3	3	0,8	4	1	2	0,5	5	1,3	1	0,3	2	0,5	1	0,3	1	0,3
	<b>Total</b>	<b>185</b>	<b>46,4</b>	<b>165</b>	<b>41,3</b>	<b>166</b>	<b>41,6</b>	<b>171</b>	<b>42,8</b>	<b>180</b>	<b>45,0</b>	<b>174</b>	<b>43,6</b>	<b>181</b>	<b>45,3</b>	<b>182</b>	<b>45,6</b>	<b>170</b>	<b>42,6</b>
Informação com problemas técnicos ou erros	Lei com a data errada	0	0	1	0,3	1	0,3	2	0,5	1	0,3	0	0	1	0,3	1	0,3	0	0
	Documento não abre	3	0,8	2	0,5	2	0,5	4	1	3	0,8	0	0	0	0	2	0,5	1	0,3
	Arquivo de outra lei ou documento	0	0	1	0,3	2	0,5	5	1,3	5	1,3	1	0,3	1	0,3	0	0	8	2
	<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>0,8</b>	<b>4</b>	<b>1,1</b>	<b>5</b>	<b>1,3</b>	<b>11</b>	<b>2,8</b>	<b>9</b>	<b>2,4</b>	<b>1</b>	<b>0,3</b>	<b>2</b>	<b>0,6</b>	<b>3</b>	<b>0,8</b>	<b>9</b>	<b>2,3</b>
Sem informação	Não apresenta a lei	58	14,5	166	41,6	138	34,5	114	28,6	101	25,3	167	41,8	136	34	119	29,8	108	27
	Arquivo não encontrado	1	0,3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>14,8</b>	<b>166</b>	<b>41,6</b>	<b>138</b>	<b>34,5</b>	<b>114</b>	<b>28,6</b>	<b>101</b>	<b>25,3</b>	<b>167</b>	<b>41,8</b>	<b>136</b>	<b>34</b>	<b>119</b>	<b>29,8</b>	<b>108</b>	<b>27</b>
<b>Total Geral</b>		<b>399</b>	<b>100</b>	<b>399</b>	<b>100</b>	<b>399</b>	<b>100</b>	<b>399</b>	<b>100</b>	<b>399</b>	<b>100</b>	<b>399</b>	<b>100</b>	<b>399</b>	<b>100</b>	<b>399</b>	<b>100</b>	<b>399</b>	<b>100</b>

Fonte: Base de Dados: Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017. Desenvolvido pela autora.

F.A. – Frequência Absoluta

F.R. – Frequência Relativa (%)

A análise da tabela evidencia que quase metade dos municípios apresenta informações parciais em todas as leis orçamentárias analisadas, sendo a questão de trazer apenas o corpo da lei como a mais representativa entre as formas de apresentar as informações de maneira parcial.

No que se refere à divulgação de informações completas, observamos que o PPA 2014-2017 foi a lei orçamentária mais disponibilizada, aparecendo dessa forma em 38% dos municípios. Nas LDOs e LOAs observa-se uma melhora constante dessa forma de divulgação. Quanto às LDOs, passa-se de 16% em 2014 para 27,3% dos municípios em 2017. Quanto às LOAs, de 14,3% em 2014 para 28,1% dos municípios em 2017.

Essa melhora pode estar relacionada à queda do número de municípios que não apresentavam informações sobre as LDOs e LOAs. Nas LDOs, passa-se de 41,6% de municípios que não apresentavam informações em 2014 para 25,3% em 2017. E nas LOAs, passa-se de 41,8% em 2014 para 27% dos municípios em 2017. Tal hipótese pode ser confirmada ao verificarmos que as informações parciais crescem pouco na divulgação das LDOs e LOAs (com queda na LOA 2017) e as informações com problemas técnicos ou erros, apesar de apresentarem crescimento nas LOAs e nas LDOs até 2016 (apresentando queda na LDO 2017) não passam de 2,4% e 2,8% dos municípios, respectivamente, o que significa que parte dos municípios que passam a disponibilizar as informações destas LDOs e LOAs, naquele período, as fazem de forma completa.

Contudo, cabe ressaltar que ainda é grande o número de municípios que não disponibiliza essas leis orçamentárias e, conseqüentemente, não traz informações sobre as mesmas. Além disso, pôde ser observada uma falta de movimentação por parte de 48 municípios<sup>47</sup> para a publicidade dessas leis, pois enquanto alguns municípios traziam informações salteadas sobre uma lei ou outra, estes não apresentaram informações sobre as leis analisadas. Nesses casos, tanto para o desenvolvimento de pesquisas quanto para o controle social, seria necessário utilizar as ferramentas de transparência passiva, que deverão estar disponíveis nos portais da transparência dos municípios, para solicitar uma informação que por lei já deveria estar disponível de forma ativa nos portais.

A partir desses dados e procurando mensurar a forma como cada município apresentou as informações sobre as leis orçamentárias do ciclo orçamentário 2014-2017, desenvolveu-se um Índice que demonstrasse o perfil de publicidade das leis orçamentárias nos municípios do estado do Paraná.

### **3.2 ÍNDICE DE PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS - IPLO**

O IPLO varia de zero (municípios que não apresentam publicidade das leis orçamentárias) a um (municípios que apresentam publicidade mais completa das leis orçamentárias). Este é composto pelas seguintes variáveis: “De que forma o município disponibiliza o PPA 2014-2017?”; “De que forma o município disponibiliza a LDO 2014?”; “De que forma o município disponibiliza a LDO 2015?”; “De que forma o município disponibiliza a LDO 2016?”; “De que forma o município disponibiliza a LDO 2017?”; “De que forma o município disponibiliza a LOA 2014?”; “De que forma o município disponibiliza a LOA 2015?”; “De que forma o município disponibiliza a LOA 2016?”; “De que forma o município disponibiliza a LOA 2017?” Cada resposta recebeu um valor de acordo com o tipo de informação disponibilizada sobre a lei orçamentária.

Assim, os casos sem informação (respostas: “Não apresenta a lei” e “Arquivo não encontrado”) receberam valor 0; os casos em que existia algum tipo de

---

<sup>47</sup> São eles: Abatiá, Agudos do Sul, Almirante Tamandaré, Alto Paraná, Alto Piquiri, Antonina, Ariranha do Ivaí, Boa Esperança do Iguaçu, Bom Sucesso, Cafezal do Sul, Cambira, Campo Bonito, Campo Largo, Cerro Azul, Congonhinhas, Corbélia, Fênix, Figueira, Formosa do Oeste, Guamiranga, Guarací, Guaraqueçaba, Iguaçu, Inajá, Itaipulândia, Lobato, Moreira Sales, Morretes, Nossa Senhora das Graças, Nova Fátima, Palmeira, Palotina, Pitangueiras, Planaltina do Paraná, Pontal do Paraná, Querência do Norte, Ramilândia, Rosário do Ivaí, Salto do Itararé, Santa Helena, Santa Mônica, Santa Tereza do Oeste, Santo Antônio do Paraíso, São João do Ivaí, São Jorge do Patrocínio, Tamboara, Tuneiras do Oeste, Uniflor.

informação (percebia-se certo movimento do município), mas esta apresentava problemas técnicos ou erros (respostas: “Traz lei com a data errada”; “Documento não abre” e “Traz arquivo de outra lei ou documento”), receberam valor 0,25; os casos em que a informação era disponibilizada parcialmente (respostas: “Traz somente o corpo da lei”; “Traz alguns anexos (mas não o de metas e prioridades)”); “Traz somente os anexos” e “Traz apenas a lei de alteração”) receberam valor 0,50; e os casos em que a informação disponibilizada era completa (resposta: “Apresenta a lei completa”) receberam valor 1.

O Índice pode ser representado a partir da seguinte fórmula:

$$\text{IPLO} = \frac{V1+V2+V3+V4+V5+V6+V7+V8+V9}{9}$$

Em que:

V1 = Forma como o município disponibiliza o PPA 2014-2017

V2 = Forma como o município disponibiliza a LDO 2014

V3 = Forma como o município disponibiliza a LDO 2015

V4 = Forma como o município disponibiliza a LDO 2016

V5 = Forma como o município disponibiliza a LDO 2017

V6 = Forma como o município disponibiliza a LOA 2014

V7 = Forma como o município disponibiliza a LOA 2015

V8 = Forma como o município disponibiliza a LOA 2016

V9 = Forma como o município disponibiliza a LOA 2017

No próximo tópico verificaremos como o IPLO se apresenta nos municípios do Estado do Paraná.

### **3.2.1 IPLO NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ**

Ao analisar as estatísticas descritivas do IPLO (tabela a seguir) foi possível verificar que há uma grande variação no perfil de publicidade das leis orçamentárias entre os municípios analisados, com o Índice apresentando coeficiente de variação de 62%. Isso significa que, embora se tenha toda uma legislação que determina a obrigatoriedade de publicação dessas leis, na prática o que ocorre é uma interpretação particular da lei, abrindo a possibilidade para situações de transparência e de opacidade, quando informações semelhantes podem ser

disponibilizadas por este ou aquele gestor de formas diferenciadas, gerando transparência em um caso e opacidade em outro (RESENDE e NASSIF, 2015). Essa situação se confirma quando verificamos a mediana do IPLO, em que metade dos municípios apresenta índice de até 0,50, bem como quando observamos a média do Índice, que é baixa (0,46).

TABELA 2 – ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO ÍNDICE DE PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ

IPLO	N	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Desvio padrão	Coeficiente de variação
	399	,462476	,500000	0,0000	1,0000	,2866089	62%

Fonte: Base de Dados: Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017. Desenvolvido pela autora.

Para uma melhor compreensão dos dados, classificamos o IPLO em três níveis: Insuficiente – Índice 0 a 0,46; Parcial – Índice 0,47 a 0,99 e Necessário – Índice 1. Cabe destacar que consideramos como necessário o Índice 1 (municípios que apresentam publicidade mais completa das leis orçamentárias) e não como “suficiente” pelo fato de esta já ser uma exigência legal, ou seja, todos os municípios deveriam disponibilizar todas as informações e de forma completa, sendo necessário esse tipo de divulgação das informações. Na tabela a seguir podemos verificar a distribuição dos municípios por níveis do IPLO.

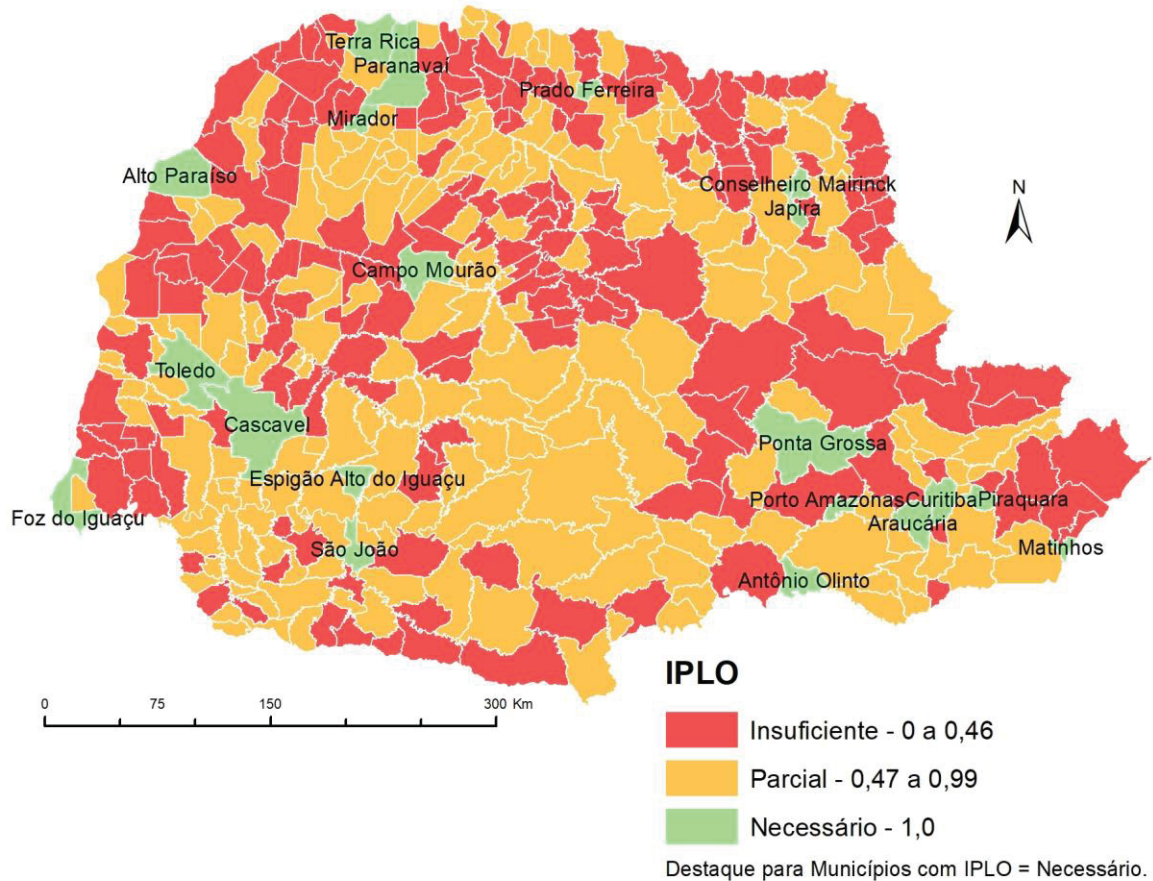
TABELA 3 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES POR NÍVEIS DO ÍNDICE DE PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

IPLO por nível	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência acumulada (%)
Insuficiente	179	44,9	44,9
Parcial	200	50,1	95,0
Necessário	20	5	100,0
<b>Total</b>	<b>399</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: Base de Dados: Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017. Desenvolvido pela autora.

A tabela evidencia que 95% dos municípios paranaenses apresentam Índice de Publicidade Parcial (50,1%) ou Índice de Publicidade Insuficiente (44,9%) e apenas vinte municípios apresentam IPLO Necessário (Alto Paraíso, Antônio Olinto, Araucária, Campo Mourão, Cascavel, Conselheiro Mairinck, Curitiba, Espigão Alto do Iguaçu, Foz do Iguaçu, Japira, Matinhos, Paranavaí, Piraquara, Ponta Grossa, Porto Amazonas, Prado Ferreira, São João, Terra Rica e Toledo). No mapa a seguir podemos visualizar em que regiões do Paraná se encontram cada um dos níveis do IPLO.

**MAPA 1 - ÍNDICE DE PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ / CICLO ORÇAMENTÁRIO (2014-2017)**



## Fontes

- Base de Dados: Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017. Desenvolvida pela autora.

- Dados Cartográficos: Municípios do Estado do Paraná. IBGE, 2015.

Org.: Eunice Cristine Corolo, 2018.

Procurando evidenciar que elementos podem estar contribuindo para a variação no perfil de publicidade das leis orçamentárias, nos próximos tópicos verificaremos como o IPLO se apresenta em relação ao porte populacional, ao PIB *per capita*, ao percentual de impostos próprios dos municípios, ao partido político do prefeito e aos provedores das informações nos portais da transparência.

### 3.3 ELEMENTOS DE EXPLICAÇÃO PARA A VARIAÇÃO DO IPLO

Consideramos as variáveis citadas acima como elementos de explicação para a variação do IPLO pelos seguintes motivos: Porte Populacional permite dimensionar o tamanho dos municípios e dimensionar ou sugerir, proporcionalmente, uma maior ou menor estrutura administrativa nos mesmos; PIB



*per capita* permite indicar o potencial econômico do município; Percentual de impostos próprios permite indicar a capacidade de arrecadação própria do município; Partido Político do Prefeito por sugerir concepções de gestão pública; Provedores das informações nos portais da transparência, dado que a maior parte dos municípios utiliza provedores advindos de empresas contratadas (90,5% dos municípios), e isso pode ter impacto sobre o resultado da pesquisa nestes portais.

### 3.3.1 IPLO E PORTE POPULACIONAL DOS MUNICÍPIOS

Os municípios foram classificados por porte populacional, de acordo com o corte utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e os dados de população do censo de 2010. Por meio da tabela 4 podemos observar que o Estado do Paraná se constitui, principalmente, de pequenos municípios, haja vista que 78,2% dos mesmos possuem até 20.000 habitantes.

TABELA 4 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES POR PORTE POPULACIONAL

Porte Populacional dos municípios	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência acumulada (%)
Até 5.000 habitantes	98	24,6	24,6
5.001 a 10.000 habitantes	105	26,3	50,9
10.001 a 20.000 habitantes	109	27,3	78,2
20.001 a 50.000 habitantes	55	13,8	92,0
50.001 a 100.000 habitantes	14	3,5	95,5
100.001 a 500.000 habitantes	16	4,0	99,5
Acima de 500.000 habitantes	2	,5	100,0
<b>Total</b>	<b>399</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: IBGE (2010). Desenvolvido pela autora.

No que se refere à relação entre o IPLO e o porte populacional dos municípios, podemos verificar por meio da tabela 5 que não há um padrão do Índice de Publicidade por porte populacional, pois o mesmo apresenta grande variação em todas as faixas populacionais. Contudo, foi possível visualizar uma relação entre o aumento da população e o aumento do IPLO, apesar dos dados não confirmarem que essa é uma relação perfeita.



TABELA 5 - ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO ÍNDICE DE PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS POR PORTE POPULACIONAL DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ

Porte Populacional dos Municípios	N	Média	Mínimo	Máximo	Desvio padrão	Coefficiente de variação
Até 5.000 habitantes	98	,462585	0,0000	1,0000	,3081893	67%
5.001 a 10.000 habitantes	105	,408201	0,0000	1,0000	,2749893	67%
10.001 a 20.000 habitantes	109	,462029	0,0000	1,0000	,2718151	59%
20.001 a 50.000 habitantes	55	,459091	0,0000	1,0000	,2328880	51%
50.001 a 100.000 habitantes	14	,623016	,1667	1,0000	,3061793	49%
100.001 a 500.000 habitantes	16	,645833	0,0000	1,0000	,3605409	56%
Acima de 500.000 habitantes	2	,833333	,6667	1,0000	,2357023	28%

Fonte: Porte Populacional – IBGE (2010). IPLO - Base de Dados: Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017. Desenvolvido pela autora.

Quando observamos o Índice por níveis, em cada porte populacional, verificamos também que nos maiores municípios apresentam-se os maiores percentuais de municípios com IPLO Necessário. Chama atenção, no entanto, o fato de sete municípios, com população de até 5.000 habitantes, apresentarem Índice Necessário. Os dados podem ser mais bem visualizados na tabela a seguir.

TABELA 6 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR NÍVEL DO IPLO E PORTE POPULACIONAL

Porte Populacional	Total de Municípios	Índice por nível					
		Insuficiente		Parcial		Necessário	
		Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)
Até 5.000 habitantes	98	42	42,9	49	50	7	7,1
5.001 a 10.000 habitantes	105	55	52,4	49	46,6	1	1
10.001 a 20.000 habitantes	109	50	45,9	57	52,3	2	1,8
20.001 a 50.000 habitantes	55	23	41,8	31	56,4	1	1,8
50.001 a 100.000 habitantes	14	5	35,7	6	42,9	3	21,4
100.001 a 500.000 habitantes	16	4	25	7	43,8	5	31,2
Acima de 500.000 habitantes	2	0	0	1	50,0	1	50,0
<b>Total</b>	<b>399</b>	<b>179</b>	<b>44,9</b>	<b>200</b>	<b>50,1</b>	<b>20</b>	<b>5</b>

Fonte: Porte Populacional – IBGE (2010). Nível IPLO - Base de Dados: Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017. Desenvolvido pela autora.

### 3.3.2 IPLO E PIB *PER CAPITA* DOS MUNICÍPIOS

Neste tópico, o IPLO será analisado em relação ao PIB *per capita* dos municípios (PIB total dividido pela população). Os municípios foram classificados em faixas de PIB *per capita*, a partir dos dados disponibilizados pelo IBGE sobre o PIB 2014, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)/IBGE para outubro de 2017, bem como a partir dos dados disponibilizados pelo IBGE sobre a população de 2010.

Por meio da tabela 7 podemos verificar que 86,2% dos municípios paranaenses apresentam PIB *per capita* de até R\$ 40.000,00, sendo que, em 58,1% dos casos, os municípios se encontram na faixa de PIB *per capita* de R\$ 20.000,00 a R\$ 40.000,00.

TABELA 7 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES POR FAIXA DE PIB *PER CAPITA*

<b>PIB <i>per capita</i></b>	<b>Frequência absoluta</b>	<b>Frequência relativa (%)</b>	<b>Frequência acumulada (%)</b>
<= 20000,00	112	28,1	28,1
20000,01 - 40000,00	232	58,1	86,2
40000,01 - 60000,00	40	10,0	96,2
60000,01+	15	3,8	100,0
<b>Total</b>	<b>399</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: PIB – IBGE (2014); População – IBGE (2010). Desenvolvido pela autora.

No que se refere à relação entre o IPLO e o PIB *per capita*, podemos verificar por meio da tabela 8 que não há um padrão do IPLO por faixa de PIB *per capita*, pois o Índice apresentou grande variação em todas as faixas. No entanto, é possível verificar uma relação direta entre o aumento do PIB *per capita* e o aumento do IPLO.

TABELA 8 - ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO ÍNDICE DE PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS POR FAIXA DE PIB *PER CAPITA* DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ

<b>PIB <i>per capita</i></b>	<b>N</b>	<b>Média</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Desvio padrão</b>	<b>Coefficiente de variação</b>
<= 20000,00	112	,411706	0,0000	1,0000	,2823009	69%
20000,01 - 40000,00	232	,462165	0,0000	1,0000	,2924206	63%
40000,01 - 60000,00	40	,560417	,1389	1,0000	,2326512	42%
60000,01+	15	,585185	0,0000	1,0000	,2784648	48%

Fonte: PIB – IBGE (2014); População – IBGE (2010); IPLO - Base de Dados: Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017. Desenvolvido pela autora.

Além disso, quando observamos a distribuição do IPLO por níveis e por PIB *per capita* verificamos que os municípios com maiores PIB *per capita* apresentam os menores percentuais para os Índices Insuficiente e Parcial. Os dados podem ser mais bem visualizados na tabela a seguir.

TABELA 9 - ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO ÍNDICE DE PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS POR FAIXA DE PIB *PER CAPITA* DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ

Índice por nível	Total de Municípios	PIB <i>per capita</i>							
		<=20000,00		20000,01 - 40000,00		40000,01 - 60000,00		60000,01+	
		Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)
Insuficiente	179	53	29,6%	108	60,3%	14	7,8%	4	2,2%
Parcial	200	56	28%	112	56%	22	11%	10	5%
Necessário	20	3	15%	12	60%	4	20%	1	5%
	<b>399</b>	<b>112</b>	<b>28,1%</b>	<b>232</b>	<b>58,1%</b>	<b>40</b>	<b>10%</b>	<b>15</b>	<b>3,8%</b>

Fonte: PIB – IBGE (2014); População – IBGE (2010); IPLO - Base de Dados: Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017. Desenvolvido pela autora.

### 3.3.3 IPLO E PERCENTUAL DE RECEITAS DE IMPOSTOS PRÓPRIOS DOS MUNICÍPIOS

Neste tópico, o IPLO será analisado em relação ao percentual de impostos próprios dos municípios em relação à receita total. Os municípios foram classificados em faixas de percentual de receitas de impostos próprios, a partir dos dados disponibilizados pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)/Finanças do Brasil (FINBRA)<sup>48</sup> para o ano de 2016 (corrigidos pelo INPC/IBGE para outubro de 2017), sobre as receitas totais.

Podemos observar, por meio da tabela 9, que a maioria dos municípios paranaenses é dependente de recursos advindos de transferências dos outros entes federados, haja vista que 75,4% dos municípios possuem menos que 10% de receitas próprias. Tal situação está relacionada diretamente ao tamanho do município, pois podemos observar que esses casos se distribuem, principalmente, entre os municípios de até 20.000 habitantes, em 40% dos municípios de 20.001 a 50.000 habitantes e não se apresentam nas faixas dos municípios maiores.

<sup>48</sup> O SICONFI–FINBRA foi utilizado como fonte de dados em 16 municípios que não apresentavam os dados no SIOPE (Carambeí, Cidade Gaúcha, Colombo, Fernandes Pinheiro, Flórida, Guairaçá, Iguaçu, Inajá, Miraselva, Palmeira, Peabiru, Pérola d'Oeste, Ribeirão do Pinhal, São Jerônimo da Serra, São José dos Pinhais e Virmond). Cabe ressaltar, no entanto, que dois municípios (Rancho Alegre e Paranacity) não apresentaram informações em nenhuma das fontes de dados.

TABELA 10 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES POR PERCENTUAL DE IMPOSTOS PRÓPRIOS E PORTE POPULACIONAL

Porte Populacional	Total de Municípios	Percentual de Impostos Próprios							
		<= 10,00		10,01 - 20,00		20,01 - 30,00		30,01+	
		Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)
Até 5.000 habitantes	98	96	98	2	2	0	0	0	0
5.001 a 10.000 habitantes	105	97	92,4	8	7,6	0	0	0	0
10.001 a 20.000 habitantes	109	86	78,9	21	19,3	2	1,8	0	0
20.001 a 50.000 habitantes	55	22	40	27	49,1	3	5,5	3	5,5
50.001 a 100.000 habitantes	14	0	0	13	92,9	1	7,1	0	0,0
100.001 a 500.000 habitantes	16	0	0	9	56,3	6	37,5	1	6,3
Acima de 500.000 habitantes	2	0	0	0	0	1	50	1	50,0
	399	301	75,4	80	20,1	13	3,3	5	1,3

Fonte: Porte Populacional – IBGE (2010); Impostos Próprios – SIOPE e SICONFI-FINBRA (2016). Desenvolvido pela autora.

No que se refere à relação entre o IPLO e o percentual de receitas de impostos próprios podemos verificar por meio da tabela 10 que não há um padrão do IPLO por faixa de percentual de receitas de impostos próprios, pois o Índice apresentou grande variação em todas as faixas. Contudo, é possível observar que os municípios que apresentam maior capacidade de arrecadação própria tendem a ter melhor estrutura para a publicidade das leis orçamentárias.

TABELA 11 - ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO ÍNDICE DE PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS POR FAIXA DE PERCENTUAL DE RECEITAS DE IMPOSTOS PRÓPRIOS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ

Percentual de receitas de impostos próprios	N	Média	Mínimo	Máximo	Desvio padrão	Coefficiente de variação
<= 10,00	301	,461517	0,0000	1,0000	,2797490	61%
10,01 - 20,00	80	,436111	0,0000	1,0000	,2885195	66%
20,01 - 30,00	13	,598291	0,0000	1,0000	,3700141	62%
30,01+	5	,588889	,1667	1,0000	,3940138	67%

Fonte: Impostos Próprios – SIOPE e SICONFI-FINBRA (2016); IPLO - Base de Dados: Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017. Desenvolvido pela autora.

Isso também fica claro quando observamos a distribuição do IPLO por níveis e por percentual de Impostos Próprios, visto que os municípios com maiores arrecadações próprias apresentam os menores percentuais para os Índices Insuficiente e Parcial. Chama atenção, no entanto, a situação de metade dos municípios que apresentam IPLO Necessário se encontrarem em municípios com baixa arrecadação própria (<= 10%). Esses dados podem ser mais bem visualizados na tabela a seguir, que demonstra a distribuição dos municípios por níveis do IPLO e por arrecadação própria.

TABELA 12 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES POR NÍVEIS DO IPLO E POR FAIXA DE PERCENTUAL DE RECEITAS DE IMPOSTOS PRÓPRIOS

Índice por nível	Total de Municípios	Percentual Impostos Próprios							
		<=10,00		10,01 - 20,00		20,01 - 30,00		30,01+	
		Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)
Insuficiente	179	128	71,5	45	25,1	4	2,2	2	1,1
Parcial	200	163	81,5	30	15	6	3	1	0,5
Necessário	20	10	50	5	25	3	15	2	10
	399	301	75,4	80	20,1	13	3,3	5	1,3

Fonte: Impostos Próprios – SIOPE e SICONFI-FINBRA (2016); IPLO - Base de Dados: Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017. Desenvolvido pela autora.

### 3.3.4 IPLO E PARTIDO POLÍTICO DO PREFEITO

Para esse tópico foi considerado o partido político do prefeito responsável pela elaboração das leis orçamentárias do ciclo orçamentário em análise (2014-2017). Assim sendo, os dados utilizados sobre o partido político dos prefeitos são os disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e se referem a eleição de 2012.

Na análise dos municípios paranaenses foi possível verificar que oito dos vinte e um partidos foram responsáveis por 79,3% dos prefeitos eleitos: PSDB (18,8%), PMDB (14,3%), PT (10,3%), PDT (9%), PSD (8,8%), PP (7%), DEM (5,8%) e PPS (5,3%), sendo a presença destes predominante nos municípios pequenos de até 20.000 habitantes (PSDB – 92% dos casos, PMDB – 77,1% dos casos, PT – 68,3% dos casos, PDT – 72,2% dos casos, PSD – 85,7% dos casos, PP – 85,7% dos casos, DEM – 73,9% dos casos e PPS – 57,1 dos casos). A distribuição dos municípios por partido político e porte populacional pode ser verificada na tabela a seguir.

TABELA 13 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES POR PARTIDO POLÍTICO E PORTE POPULACIONAL

Porte Populacional	Total de Municípios	Partido Político do Prefeito																				
		PSDB	PMDB	PT	PDT	PSD	PP	DEM	PPS	PR	PTB	PSB	PSC	PV	PMN	PHS	PRTB	PSL	PPL	PRP	PT do B	PTC
Até 5.000 habitantes	98	25	14	8	6	5	11	5	3	5	5	3	2	3	0	0	0	1	0	1	1	0
5.001 a 10.000 habitantes	105	20	16	12	7	14	8	5	3	7	1	3	2	3	3	0	1	0	0	0	0	0
10.001 a 20.000 habitantes	109	24	14	8	13	11	5	7	6	4	4	3	4	3	0	0	1	1	1	0	0	0
20.001 a 50.000 habitantes	55	4	7	7	4	4	3	5	5	2	5	4	3	0	0	1	0	0	0	0	0	1
50.001 a 100.000 habitantes	14	2	3	2	3	0	0	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
100.001 a 500.000 habitantes	16	0	3	4	2	1	0	1	2	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Acima de 500.000 habitantes	2	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	399	75	57	41	36	35	28	23	21	19	16	14	12	9	3	2	2	2	1	1	1	1

Fonte: Porte Populacional – IBGE (2010); Partido Político – TSE (2012). Desenvolvido pela autora.

Para observar a relação entre o IPLO e o Partido Político do Prefeito, dividimos os dados entre o grupo de partidos acima da média geral do IPLO (0,46) e o grupo abaixo dessa média.

No grupo “acima da média”, verificamos que não há um padrão do IPLO por partido político, pois o Índice apresentou grande variação em cada um deles, salvo no caso em que o partido político se encontra em um único município. Nesse grupo, as maiores médias do IPLO se encontram nos municípios com prefeitos eleitos pelo PRTB e PSL e a menor média em municípios com prefeitos eleitos pelo PPS. Cabe destacar que o PRP se apresentou em apenas um município e apresentou Índice 1. Os dados podem ser mais bem visualizados na tabela a seguir.

TABELA 14 - ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO ÍNDICE DE PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS POR PARTIDO POLÍTICO ACIMA DA MÉDIA GERAL DO IPLO

Partido Político do Prefeito	N	Média	Mínimo	Máximo	Desvio padrão	Coefficiente de variação
PMDB	57	,557992	0,0000	1,0000	,2816340	50%
PT	41	,487127	0,0000	,8889	,2308313	47%
PDT	36	,497685	0,0000	1,0000	,2890091	58%
DEM	23	,549517	0,0000	,9167	,2708682	49%
PPS	21	,465608	0,0000	1,0000	,2365037	51%
PRTB	2	,583333	,3889	,7778	,2749860	47%
PSL	2	,583333	,1667	1,0000	,5892557	101%
PRP	1	1,0000	1,0000	1,0000		0%

Fonte: Partido Político – TSE (2012); IPLO - Base de Dados: Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017. Desenvolvido pela autora.

No grupo “abaixo da média” também não há um padrão do IPLO por partido político, pois o Índice apresentou grande variação em cada um deles, salvo nos casos em que o partido político se encontra em um único município. Nesse grupo, as maiores médias se encontram em municípios com prefeitos eleitos pelo PSC e PTB e as menores médias em municípios com prefeitos eleitos pelo PHS e PMN. Além disso, em três casos o partido político se apresentou em apenas um município e os mesmos apresentaram IPLO baixo (PTC – 0,38, PT do B – 0,38 e PPL 0,27). Esses dados podem ser mais bem visualizados na tabela a seguir.

TABELA 15 - ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO ÍNDICE DE PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS POR PARTIDO POLÍTICO ABAIXO DA MÉDIA GERAL DO IPLO

Partido Político do Prefeito	N	Média	Mínimo	Máximo	Desvio padrão	Coeficiente de variação
PSDB	75	,412963	0,0000	1,0000	,3061805	74%
PSD	35	,407937	0,0000	1,0000	,2688746	66%
PP	28	,423611	0,0000	1,0000	,3126857	74%
PR	19	,412281	0,0000	1,0000	,2900474	70%
PTB	16	,435764	0,0000	,8333	,2475640	57%
PSB	14	,408730	0,0000	1,0000	,3229193	79%
PSC	12	,449074	0,0000	,9444	,3422284	76%
PV	9	,422840	0,0000	,8889	,2886009	68%
PMN	3	,231481	0,0000	,6667	,3771373	163%
PHS	2	,250000	0,0000	,5000	,3535534	141%
PPL	1	0,2778	0,2778	0,2778		0%
PT do B	1	0,3889	0,3889	0,3889		0%
PTC	1	0,3889	0,3889	0,3889		0%

Fonte: Partido Político – TSE (2012); IPLO - Base de Dados: Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017. Desenvolvido pela autora.

No que se refere ao nível do IPLO por partido político, podemos verificar por meio da tabela 16 que seis partidos apresentam maior porcentagem de Índice Insuficiente (PMN, PP, PSB, PSD, PSDB, PV). Além disso, em três casos em que o partido se apresentou em apenas um município (PPL, PT do B e PTC), os municípios apresentaram Índice Insuficiente. Com relação ao Índice Parcial, seis partidos têm maior porcentagem (PTB, PPS, PT, DEM, PDT, PMDB). Foi possível perceber que apenas dez partidos apresentaram Índice necessário (PDT, PSL, PR, PSB, PSDB, PP, PMDB, PPS, PRP, PSD). Em quatro casos, o partido mostra a mesma porcentagem tanto para o Índice Insuficiente como para o Parcial (PSC, PRTB, PR e PHS) e, em um caso, o partido apresenta a mesma porcentagem tanto para o Índice Insuficiente como para o Necessário (PSL).



TABELA 16 - DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR NÍVEL DO IPLO E PARTIDO POLÍTICO

Partido Político	Total de Municípios	Índice por nível					
		Insuficiente		Parcial		Necessário	
		Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)
PMDB	57	21	36,8%	30	52,6%	6	10,5%
PT	41	13	31,7%	28	68,3%	0	0%
PDT	36	14	38,9%	18	50%	4	11,1%
DEM	23	5	21,7%	18	78,3%	0	0%
PPS	21	8	38,1%	12	57,1%	1	4,8%
PRTB	2	1	50%	1	50%	0	0%
PSL	2	1	50%	0	0%	1	50%
PRP	1	0	0%	0	0%	1	100%
PSDB	75	42	56%	31	41,3%	2	2,7%
PSD	35	19	54,3%	15	42,9%	1	2,9%
PP	28	14	50%	12	42,9%	2	7,1%
PR	19	9	47,4%	9	47,4%	1	5,3%
PTB	16	7	43,8%	9	56,3%	0	0%
PSB	14	8	57,1%	5	35,7%	1	7,1%
PSC	12	6	50%	6	50%	0	0%
PV	9	5	55,6%	4	44,4%	0	0%
PMN	3	2	66,7%	1	33,3%	0	0%
PHS	2	1	50%	1	50%	0	0%
PPL	1	1	100%	0	0%	0	0%
PT do B	1	1	100%	0	0%	0	0%
PTC	1	1	100%	0	0%	0	0%
	<b>399</b>	<b>179</b>	<b>44,9%</b>	<b>200</b>	<b>50,1%</b>	<b>20</b>	<b>5,0%</b>

Fonte: Partido Político – TSE (2012); IPLO - Base de Dados: Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017. Desenvolvido pela autora.

### 3.3.5 IPLO E PROVEDORES DAS INFORMAÇÕES

Foram identificados como provedores das informações as próprias prefeituras (9,5% dos casos) e empresas contratadas (90,5% dos casos). Além disso, em 32 municípios as informações estavam vinculadas a dois provedores.

Para a classificação dos municípios por provedores das informações, foram utilizados os dados disponíveis na base de dados criada para este estudo e as empresas foram classificadas pelo número de municípios que atendem.

A tabela 17 permite verificar que os maiores percentuais de municípios, em que a própria prefeitura atua como provedora da informação, ocorrem nos maiores municípios (a partir de 50.000 habitantes). No que se refere às empresas, verificamos que, em municípios com até 50.000 habitantes, os maiores percentuais de municípios se encontram em empresas que atendem mais de 60 municípios. Já, em municípios de 50.000 a 500.000 habitantes, os maiores percentuais são de

empresas que atendem de 15 a 60 municípios. Os casos com dois provedores ocorrem apenas em municípios com até 50.000 habitantes.

**TABELA 17 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR PROVEDORES DAS INFORMAÇÕES E PORTE POPULACIONAL**

Porte Populacional	Total de Municípios	Provedores das informações									
		Prefeitura Municipal		Empresas que atendem Menos de 15 municípios		Empresas que atendem de 15 a 60 municípios		Empresas que atendem mais de 60 municípios		Dois provedores	
		Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)
Até 5.000 habitantes	98	5	5,1%	8	8,2%	30	30,6%	43	43,9%	12	12,2%
5.001 a 10.000 habitantes	105	4	3,8%	6	5,7%	44	41,9%	47	44,8%	4	3,8%
10.001 a 20.000 habitantes	109	5	4,6%	6	5,5%	41	37,6%	44	40,4%	13	11,9%
20.001 a 50.000 habitantes	55	5	9,1%	4	7,3%	21	38,2%	22	40,0%	3	5,5%
50.001 a 100.000 habitantes	14	3	21,4%	1	7,1%	6	42,9%	4	28,6%	0	0%
100.001 a 500.000 habitantes	16	4	25%	2	12,5%	7	43,8%	3	18,8%	0	0%
Acima de 500.000 habitantes	2	2	100%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	<b>399</b>	<b>28</b>	<b>7%</b>	<b>27</b>	<b>6,8%</b>	<b>149</b>	<b>37,3%</b>	<b>163</b>	<b>40,9%</b>	<b>32</b>	<b>8,0%</b>

Fonte: Porte Populacional – IBGE (2010); Provedores das Informações - Base de Dados: Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017. Desenvolvido pela autora.

No que se refere à relação entre o IPLO e os provedores das informações, podemos verificar que não há um padrão do IPLO por provedor, pois o Índice apresenta grande variação em cada um deles. Também é possível verificar, nos casos das empresas, uma relação direta entre o aumento do número de municípios atendidos e a diminuição do IPLO. Os dados podem ser mais bem visualizados a seguir.

**TABELA 18 - ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO ÍNDICE DE PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS POR PROVEDORES DAS INFORMAÇÕES DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ**

Provedores das informações	N	Média	Mínimo	Máximo	Desvio padrão	Coefficiente de variação
Prefeitura Municipal	28	0,52877	0,1111	1,0000	0,265089	50%
Empresas que atendem menos de 15 municípios	27	0,598765	0,0000	1,0000	0,3125969	52%
Empresas que atendem de 15 a 60 municípios	149	0,472968	0,0000	1,0000	0,2715892	57%
Empresas que atendem mais de 60 municípios	163	0,363156	0	1,0000	0,2665702	73%
Dois provedores	32	0,746528	0,3889	1,0000	0,1792932	24%

Fonte: Base de Dados: Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017. Desenvolvido pela autora.

Na análise do IPLO por níveis, podemos verificar que os maiores percentuais de municípios que apresentam Índice Necessário se encontram em empresas que atendem de 15 a 60 municípios e nos casos em que dois provedores divulgam a informação. Já o Índice Insuficiente se apresentou em sua maioria (58,7%) em empresas que atendem mais de 60 municípios. Os dados podem ser mais bem visualizados na tabela a seguir.

TABELA 19 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR NÍVEL DO IPLO E PROVEDORES DAS INFORMAÇÕES

Índice por nível	Total de Municípios	Provedores das informações									
		Prefeitura Municipal		Empresas que atendem menos de 15 municípios		Empresas que atendem de 15 a 60 municípios		Empresas que atendem mais de 60 municípios		Dois provedores	
		Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)
Insuficiente	179	13	7,3%	7	3,9%	53	29,6%	105	58,7%	1	,6%
Parcial	200	13	6,5%	17	8,5%	90	45,0%	54	27%	26	13%
Necessário	20	2	10%	3	15%	6	30%	4	20%	5	25%
	399	28	7%	27	6,8%	149	37,3%	163	40,9%	32	8%

Fonte: Base de Dados: Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017. Desenvolvido pela autora.

A análise da publicidade das leis orçamentárias nos municípios do estado do Paraná proporcionou verificar que: ainda é recente a publicação do conjunto dos documentos orçamentários nos portais da transparência; 41,6% dos municípios não apresentavam *link* específico para as leis orçamentárias e nestes casos encontrar estas leis nem sempre foi uma tarefa fácil; ainda há um grande número de municípios que não apresenta essas leis, sendo que em quarenta e oito casos não foram encontradas nenhuma delas; quase 50% dos municípios que apresentavam as leis orçamentárias forneciam informações parciais sobre as mesmas, sendo a questão de trazer apenas o corpo da lei como a mais representativa entre as formas de apresentar as informações de maneira parcial; havia grande variação no IPLO; apenas vinte municípios apresentavam IPLO Necessário; havia relação entre o aumento da população, o aumento do PIB *per capita*, o aumento do percentual de receitas de impostos próprios e o aumento do IPLO e não havia um padrão do IPLO por partido político e por provedor da informação.

Nos próximos tópicos verificaremos os aspectos relativos à clareza das informações no que se refere às metas para a educação. Para isso serão selecionados sete casos entre os municípios que apresentaram Índice Necessário de Transparência, tendo como critério de escolha o porte populacional (um município por porte), bem como a diferenciação das informações relativas ao PIB *per capita*, percentual de impostos próprios, partido político e provedor da informação nos casos em que se apresente mais de um município por porte.

### 3.4 CLAREZA DAS INFORMAÇÕES DAS METAS PARA A EDUCAÇÃO NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS DE MUNICÍPIOS PARANAENSES SELECIONADOS

No quadro a seguir podemos verificar as informações sobre os vinte municípios que apresentaram publicidade mais completa das leis orçamentárias, ou seja, que apresentaram Índice de Publicidade Necessário. Desses municípios foram

selecionados: Curitiba, Ponta Grossa, Campo Mourão, Matinhos, Terra Rica, Antônio Olinto e Mirador para análise dos aspectos relativos à clareza das informações no que se refere às metas da educação.

**QUADRO 5 – INFORMAÇÕES SOBRE OS MUNICÍPIOS QUE APRESENTARAM IPLO NECESSÁRIO**

Município	Porte Populacional	PIB <i>per capita</i>	Percentual de Impostos Próprios	Partido Político	Provedor da Informação
Alto Paraíso	Até 5.000	20000,01 - 40000,00	<= 10,00	PMDB	Empresas que atendem de 15 a 60 municípios
Conselheiro Mairinck	Até 5.000	20000,01 - 40000,00	<= 10,00	PSD	Dois Provedores
Espigão Alto do Iguaçu	Até 5.000	20000,01 - 40000,00	<= 10,00	PMDB	Empresas que atendem menos de 15 municípios
Japira	Até 5.000	<= 20000,00	<= 10,00	PSDB	Dois Provedores
Mirador	Até 5.000	20000,01 - 40000,00	<= 10,00	PP	Empresas que atendem mais de 60 municípios
Porto Amazonas	Até 5.000	20000,01 - 40000,00	<= 10,00	PRP	Empresas que atendem de 15 a 60 municípios
Prado Ferreira	Até 5.000	20000,01 - 40000,00	<= 10,00	PP	Dois Provedores
Antônio Olinto	5.001 a 10.000	20000,01 - 40000,00	<= 10,00	PMDB	Empresas que atendem de 15 a 60 municípios
São João	10.001 a 20.000	40000,01 - 60000,00	<= 10,00	PSDB	Dois Provedores
Terra Rica	10.001 a 20.000	<= 20000,00	<= 10,00	PSL	Dois Provedores
Matinhos	20.001 a 50.000	20000,01 - 40000,00	30,01 - 40,00	PDT	Empresas que atendem de 15 a 60 municípios
Campo Mourão	50.001 a 100.000	20000,01 - 40000,00	10,01 - 20,00	PR	Empresas que atendem de 15 a 60 municípios
Paranavaí	50.001 a 100.000	20000,01 - 40000,00	10,01 - 20,00	PMDB	Empresas que atendem mais de 60 municípios
Piraquara	50.001 a 100.000	<= 20000,00	10,01 - 20,00	PDT	Empresas que atendem mais de 60 municípios
Araucária	100.001 a 500.000	60000,01+	10,01 - 20,00	PMDB	Empresas que atendem menos de 15 municípios
Cascavel	100.001 a 500.000	20000,01 - 40000,00	20,01 - 30,00	PDT	Empresas que atendem de 15 a 60 municípios
Foz do Iguaçu	100.001 a 500.000	20000,01 - 40000,00	20,01 - 30,00	PSB	Empresas que atendem menos de 15 municípios
Ponta Grossa	100.001 a 500.000	40000,01 - 60000,00	20,01 - 30,00	PPS	Empresas que atendem mais de 60 municípios
Toledo	100.001 a 500.000	40000,01 - 60000,00	10,01 - 20,00	PMDB	Prefeitura Municipal
Curitiba	Acima de 500.000	40000,01 - 60000,00	40,01+	PDT	Prefeitura Municipal

Fonte: População – IBGE (2010); PIB – IBGE (2014); Impostos Próprios – SIOPE e SICONFI-FINBRA (2016); Partido Político – TSE (2012); Provedores das Informações - Base de Dados: Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná, agosto-novembro de 2017. Desenvolvido pela autora.

Ao analisarmos os PPAs 2014-2017 de todos os municípios selecionados, foi possível verificar que as metas e prioridades para as políticas públicas, entre elas a educação, encontravam-se organizadas em todos os municípios por meio de programas localizados em anexos com nomenclaturas diferenciadas. No quadro abaixo podemos verificar a localização das metas para a educação em cada município.

**QUADRO 6 - LOCALIZAÇÃO DAS METAS PARA A EDUCAÇÃO NOS PPAs 2014-2017 DE MUNICÍPIOS PARANAENSES SELECIONADOS.**

<b>Município</b>	<b>Lei do PPA 2014-2017</b>	<b>Localização das metas para a educação</b>	<b>Programas</b>
Curitiba	Lei n.º 14.371/13	Anexo II – Programas Temáticos	Programa Curitiba Mais Educação.
Ponta Grossa	Lei n.º 11.615/13	Resumo das ações por função/subfunção	Administração Geral, Ensino Fundamental, Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Outros encargos especiais.
Campo Mourão	Lei n.º 3.313/13	Anexo PPA (Analítico)	Programa de Apoio Administrativo, Programa de Transporte Escolar, Programas de Atividades Culturais e Esportivas nas Escolas, Programa do Salário Educação, Programa de Alimentação Escolar, Programa de Desenvolvimento do Ensino Fundamental, Programa de Desenvolvimento da Educação Infantil, Programa de Desenvolvimento da Educação de Jovens e Adultos, Programa de Desenvolvimento da Educação Especial e Inclusão Educacional, Programa de Assistência ao Educando, Programa de Pesquisa, Planejamento e Apoio à Educação, Programa do FUNDEB.
Matinhos	Lei n.º 1.669/13	Anexo II – Descrição dos Programas Governamentais/Metas/Custos, educação 2014 2017	Programa Ações de Educação e Sistemas de Ensino.
Terra Rica	Lei n.º 52/13	Programas – Plano de Investimentos	Primeiros Passos – Educação Infantil, Acesso Integral ao Ensino Fundamental e Pré-escola.
Antônio Olinto	Lei n.º 770/13	Programas – Plano de Investimentos – Físico/Financeiro	Ensino Infantil, Ensino Fundamental, Merenda Escolar, FUNDEB.
Mirador	Lei n.º 219/13	Anexo III – Identificação dos Programas, Anexo IV – Prioridades e Metas 2014 à 2017	Gestão de Desenvolvimento Global da Educação (Ensino Fundamental, Educação Infantil, Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos).

Fonte: Lei n.º 770/13; Lei n.º 3.313/13; Lei n.º 14.371/13; Lei n.º 1.669/13; Lei n.º 219/13; Lei n.º 11.615/13; Lei n.º 52/13.

Nas LDOs, as metas e prioridades para as políticas públicas também se encontravam organizadas por meio de programas localizados em anexos com nomenclaturas diferenciadas. No quadro a seguir podemos verificar a localização das metas para a educação em cada município e em cada LDO analisada.

**QUADRO 7 - LOCALIZAÇÃO DAS METAS PARA A EDUCAÇÃO NAS LDOs 2014, 2015, 2016 E 2017 DE MUNICÍPIOS PARANAENSES SELECIONADOS.**

<b>Município</b>	<b>LDOs 2014, 2015, 2016 e 2017</b>	<b>Localização das metas para a educação</b>	<b>Programas</b>
Curitiba	LDO 2014 – 14.286/13	Anexo – Das metas e prioridades da administração municipal	Programa Curitiba Mais Educação.
	LDO 2015 – 14.485/14		
	LDO 2016 – 14.696/15		
	LDO 2017 – 14.881/16		
Ponta Grossa	LDO 2014 – 11.395/13	Metas das ações Prog. Gov.	Assistência Social em geral, Apoio Administrativo, Despesas de Exercícios Anteriores, Acesso Manutenção e Qualidade Ensino Fundamental, Programa de Alimentação Escolar, Pró Educação, Transporte Escolar, Acesso Manutenção Qualidade Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Indenizações e Restituições, Manutenção Desenvolvimento Educação Especial.
	LDO 2015 – 11.869/14		
	LDO 2016 – 12.236/15		
	LDO 2017 – 12.570/16		
Campo Mourão	LDO 2014 – 3.314/13	Anexo de Programa, Diagnóstico, Diretrizes, Objetivos e Metas da Administração	Programa de Apoio Administrativo, Programa de Transporte Escolar, Programas de Atividades Culturais e Esportivas nas Escolas, Programa do Salário Educação, Programa de Alimentação Escolar, Programa de Desenvolvimento do Ensino Fundamental, Programa de Desenvolvimento da Educação Infantil, Programa de Desenvolvimento da Educação de Jovens e Adultos, Programa de Desenvolvimento da Educação Especial e Inclusão Educacional, Programa de Assistência ao Educando, Programa de Pesquisa, Planejamento e Apoio à Educação, Programa do FUNDEB. LDO 2017 não apresenta o Programa de Atividades Culturais e Esportivas nas Escolas.
	LDO 2015 – 3.451/14		
	LDO 2016 – 3.619/15		
	LDO 2017 – 3.742/16		
Matinhos	LDO 2014 – 1.615/13	Anexo – educação_2014	Programa Ações de Educação e Sistemas de Ensino.
	LDO 2015 – 1.720/14	Anexo – educação_2014_2017_8	
	LDO 2016 – 1.789/15	Anexo – educação.pdf	
	LDO 2017 – 1.846/16	Anexo – sec_educacao.pdf	
Terra Rica	LDO 2014 – 51/13	Anexo de metas e prioridades	Primeiro Passos – Educação Infantil, Acesso Integral ao Ensino Fundamental e Pré-escola.
	LDO 2015 – 40/14		
	LDO 2016 – 50/15		
	LDO 2017 – 21/16		
Antônio Olinto	LDO 2014 – 771/13	Anexo de Metas e Prioridades	Ensino Infantil, Ensino Fundamental, Merenda Escolar, FUNDEB. LDO 2016 apresenta dois programas diferentes: Ensino Superior e Ensino Especial.
	LDO 2015 – 790/14		
	LDO 2016 – 811/15		
	LDO 2017 – 833/16		
Mirador	LDO 2014 – 226/13	Anexo de Metas e Prioridades	Gestão de Desenvolvimento Global da Educação (Ensino Fundamental, Educação Infantil, Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos).
	LDO 2015 – 267/14		
	LDO 2016 – 311/15		
	LDO 2017 – 347/16		

Fonte: Lei n.º 771/13; Lei n.º 790/14; Lei n.º 811/15; Lei n.º 3.314/13; Lei n.º 3.451/14; Lei n.º 3.619/15; Lei n.º 3.742/16; Lei n.º 14.286/13; Lei n.º 14.485/14; Lei n.º 14.696/15; Lei n.º 14.881/16; Lei n.º 1.615/13; Lei n.º 1.720/14; Lei n.º 1.789/15; Lei n.º 1.846/16; Lei n.º 226/13; Lei n.º 267/14; Lei n.º 311/15; Lei n.º 347/16; Lei n.º 11.395/13; Lei n.º 11.869/14; Lei n.º 12.236/15; Lei n.º 12.570/16; Lei n.º 51/13; Lei n.º 40/14; Lei n.º 50/15 e Lei n.º 21/16.

A análise do quadro evidencia que nas LDOs analisadas as metas para a educação encontravam-se vinculadas, na maioria dos casos (6 municípios), aos

mesmos programas já estipulados no PPA 2014-2017. Apenas o município de Ponta Grossa descreve programas com nomenclaturas diferentes do PPA. Cabe verificar se essa situação é apenas relacionada à nomenclatura utilizada ou se apresenta modificações na forma de divulgar as metas para a educação. Tal análise será realizada no tópico específico do município de Ponta Grossa.

Já nas LOAs as metas e prioridades para as políticas públicas se encontravam, na maioria dos casos (6 municípios), no anexo “Programa de Trabalho” e eram organizadas por órgãos e unidades orçamentárias. No quadro a seguir podemos observar a localização das metas para a educação em cada município e em cada LOA analisada.

QUADRO 8 - LOCALIZAÇÃO DAS METAS PARA A EDUCAÇÃO NAS LOAs 2014, 2015, 2016 E 2017 DE MUNICÍPIOS PARANAENSES SELECIONADOS.

Município	LOAs 2014, 2015, 2016 e 2017	Localização das metas para a educação	
Curitiba	LOA 2014 – 14.397/13	Anexo – Programa de Trabalho	Secretaria Municipal da Educação, Gabinete do Secretário.
	LOA 2015 – 14.585/14		
	LOA 2016 – 14.781/15		
	LOA 2017 – 15.013/16		
Ponta Grossa	LOA 2014 – 11.614/13	Anexo – Programa de Trabalho	Secretaria Municipal de Educação, Departamento Administrativo, Departamento de Educação, FUNDEB, Núcleo de Estudos em Educação Especial.
	LOA 2015 – 12.038/14		
	LOA 2016 – 12.424/15		
	LOA 2017 – 12.721/16		
Campo Mourão	LOA 2014 – 3.315/13	Anexo – Demonstrativo da natureza da despesa por órgão e unidade.	Secretaria da Educação, Gabinete do Secretário, Departamento Administrativo, Departamento de Ensino, Departamento de Pesquisa, Planejamento e Apoio à Educação, FUNDEB.
	LOA 2015 – 3.541/14		
	LOA 2016 – 3.682/15		
	LOA 2017 – 3.805/16		
Matinhos	LOA 2014 – 1.670/13	Anexo – Programa de Trabalho	Secretaria de Educação, Cultura e Esportes, Gabinete do Secretário, Coordenação Geral do Ensino Fundamental, Coordenação Geral da Educação Infantil.
	LOA 2015 – 1.756/14		
	LOA 2016 – 1.814/15		
	LOA 2017 – 1.866/16		
Terra Rica	LOA 2014 – 72/13	Anexo – Programa de Trabalho	Secretaria Municipal de Educação e Cultura, Divisão de Ensino Fundamental, Divisão de Educação Infantil, Divisão de Educação de Jovens e Adultos, Divisão de Transporte Escolar. LOA 2016 – inclusão da Divisão de Educação Especial. LOA 2017 – inclusão da Divisão Gabinete do Secretário de Educação e Cultura e Divisão de Merenda Escolar.
	LOA 2015 – 57/14		
	LOA 2016 – 75/15		
	LOA 2017 – 38/16		
Antônio Olinto	LOA 2014 – 775/13	Anexo – Programa de Trabalho	Secretaria de Educação, Cultura e Esportes, Divisão de Ensino, FUNDEB.
	LOA 2015 – 794/14		
	LOA 2016 – 814/15		
	LOA 2017 – 834/16		
Mirador	LOA 2014 – 240/13	Anexo – Demonstração da despesa por programa de trabalho	Secretaria Municipal de Educação, Divisão de Ensino Fundamental, Divisão de Educação Infantil, Divisão de Educação Especial, Divisão de Transporte Escolar, Divisão de Merenda Escolar.
	LOA 2015 – 287/14		
	LOA 2016 – 331/15		
	LOA 2017 – 367/16		

Fonte: Lei n.º 775/13; Lei n.º 794/14; Lei n.º 814/15; Lei n.º 834/16; Lei n.º 3.315/13; Lei n.º 3.541/14; Lei n.º 3.682/15; Lei n.º 3.805/16; Lei n.º 14.397/13; Lei n.º 14.585/14; Lei n.º 14.781/15; Lei n.º 15.013/16; Lei n.º 1.670/13; Lei n.º 1.756/14; Lei n.º 1.814/15; Lei n.º 1.866/16; Lei n.º 240/13; Lei n.º 287/14; Lei n.º 331/15; Lei n.º 367/16; Lei n.º 11.614/13; Lei n.º 12.038/14; Lei n.º 12.424/15; Lei n.º 12.721/16; Lei n.º 72/13; Lei n.º 57/14; Lei n.º 75/15 e Lei n.º 38/16.



Nos próximos tópicos verificaremos como os dados das metas para a educação são disponibilizados nesses municípios, procurando analisar os aspectos relativos à clareza das informações. Ressalta-se que as análises dos municípios são apresentadas pela ordem do porte populacional (dos maiores para os menores).

### **3.4.1 MUNICÍPIO DE CURITIBA**

Para além do corpo da lei e das metas de investimentos do PPA, o município de Curitiba divulga, no mesmo documento, as diretrizes estratégicas do Plano Plurianual, contextualizando a função desse PPA para a cidade de Curitiba, trazendo um diagnóstico do município e traçando a visão estratégica para a gestão da cidade, que tem como objetivo atuar na melhoria da qualidade de vida para todos, na garantia do equilíbrio ambiental e na redução da pobreza, aliada a uma governança participativa. Destaca-se no documento que para implementar essa visão estratégica, foram realizadas oficinas nos primeiros meses de 2013, com a participação dos gestores municipais na construção dos programas e seus detalhamentos para o PPA 2014-2017, baseados na identificação de problemas existentes e nas demandas da sociedade, expressas por meio de consultas públicas e debates públicos.

Durante o período das consultas públicas, a população pôde manifestar ao poder público municipal as suas demandas, sugestões e comentários por meio de um canal aberto junto à Central de Atendimento e Informações – 156 e pelo Sistema LDO/LOA/PPA, disponível na página web da Prefeitura de Curitiba denominada Portal Curitiba Participe e nas consultas públicas presenciais, na qual, além de fazer perguntas por meio de um formulário próprio os participantes puderam fazer o uso da palavra. Também o cidadão pôde se manifestar pelas redes sociais – facebook, twitter -, e pelo chat disponibilizado para os cidadãos conversarem com o prefeito e secretários municipais.

Para complementar as informações sobre as demandas da população, foi realizada uma pesquisa [...] no mês de abril/2013, pela empresa Tema Pesquisas, com pessoas residentes em Curitiba, tendo como finalidade conhecer as prioridades daqueles que não puderam participar das consultas e debates públicos por nenhum dos meios disponibilizados para tal (Lei n.º 14.371/2013, p. 8).

No tópico “Consulta Pública – Lei Orçamentária Anual 2014 e Plano Plurianual 2014-2017”, demonstra-se um mapa dessas participações. Inicialmente, analisam-se as participações presenciais nas consultas e debates públicos nas nove

administrações regionais do município<sup>49</sup>. Divulgam-se datas, horários e locais onde ocorreram essas consultas e debates públicos, a quantidade de participação, o perfil dos participantes que apresentaram perguntas nos formulários por escrito, temas mais demandados no total das regionais (a educação foi o terceiro tema mais demandado), temas mais demandados por regionais (Regional Bairro Novo – a educação não foi um tema demandado; Regional Boqueirão – a educação foi o nono tema mais demandado; Regional Boa Vista – a educação foi o quarto tema mais demandado; Regional CIC – a educação foi o segundo tema mais demandado; Regional Cajuru – a educação foi o sexto tema mais demandado; Regional Matriz – a educação foi o terceiro tema mais demandado; Regional Pinheirinho – a educação foi o quinto tema mais demandado; Regional Portão – a educação foi o décimo tema mais demandado; Regional Santa Felicidade – a educação foi o quarto tema mais demandado), e temas mais demandados por bairro (a educação ficou em primeiro lugar nas demandas de sete bairros, sendo em dois deles de forma isolada e em cinco bairros empatado com outros temas).

Em seguida, descreve-se como ocorreu a participação por meio do Sistema LDO/LOA/PPA, acessado no Portal Curitiba Participe, no qual os cidadãos tiveram a oportunidade de indicar uma, duas ou três prioridades para investimentos em seus respectivos bairros, indicando também a ordem de prioridade. Divulgam-se, ainda, a quantidade de sugestões e as prioridades indicadas (a educação foi o quarto tema mais sugerido), o detalhamento das prioridades (pelos dados disponibilizados, não foi possível verificar o detalhamento das prioridades para a educação), e prioridades por bairro (a educação foi indicada como prioridade em apenas dois bairros).

Também é apresentada uma comparação entre as demandas levantadas pela participação presencial e a participação virtual. Destaca-se que muitas diferenças podem ser observadas nas demandas indicadas nos dois tipos de participação. Tais discrepâncias, de acordo com a Lei n.º 14.371/2013, podem estar relacionadas a uma provável diferença de perfil entre as pessoas que se manifestaram por meio virtual e as que o fizeram presencialmente. Contudo, quando se considera o total de sugestões para a cidade, independentemente do bairro, evidencia-se clara convergência para uma maior demanda relacionada à Mobilidade

---

<sup>49</sup> Administrações Regionais do Município de Curitiba: Regional Bairro Novo; Regional Boqueirão; Regional Boa Vista; Regional CIC; Regional Cajuru; Regional Matriz; Regional Pinheirinho; Regional Portão e Regional Santa Felicidade (Lei nº 14.371/2013).

Urbana, principalmente quanto a “Vias”, notando-se que “Saúde”, “Educação” e “Segurança” também se destacaram em ambos os meios de participação utilizados.

As metas para a educação, neste PPA, se encontram em um único programa, intitulado “Programa Curitiba Mais Educação”. As informações disponibilizadas sobre o programa aparecem em formato de texto (denominação, órgão gestor, órgãos envolvidos, justificativa, objetivo geral, objetivos específicos e principais iniciativas) e por meio de tabelas (indicadores para avaliação do programa e recursos). No quadro a seguir foram compiladas as principais informações deste programa.

QUADRO 9 - PRINCIPAIS INFORMAÇÕES DO “PROGRAMA CURITIBA MAIS EDUCAÇÃO” PLANEJADO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

Programa Curitiba Mais Educação						
Objetivo geral	Objetivos específicos	Indicadores	Índice em 2011	Recursos		
				Tipo/Categoria Econômica	Valor 2014 (R\$)*	Valor 2015-2017 (R\$)*
Incrementar a qualidade e a equidade da educação ofertada pelo município de Curitiba.	-Gestão Educacional: Fortalecer a gestão democrática da educação promovendo a articulação com a sociedade civil, com o Conselho Municipal de Educação e com os conselhos dos CMEIs e das escolas municipais;  -Formação dos Profissionais da educação da RME: Promover a valorização dos profissionais da educação por meio de uma política de formação continuada, voltada ao desenvolvimento profissional e pessoal, e ao aprimoramento da qualidade da educação;  - Prática pedagógica e prática avaliativa: Qualificar a prática pedagógica e a prática avaliativa existentes na Rede Municipal de Ensino com a instituição de procedimentos próprios de avaliação em larga escala e de	IDEB Rede Municipal: Anos Iniciais	5.8	Despesas Correntes	1.121.611.000	4.351.224.000
		IDEB Rede Municipal: Anos Finais	4.7	Despesas de Capital	55.768.000	164.439.000
		Número de escolas com baixa proficiência em língua portuguesa no 5º ano do EF na Prova Brasil	71	Valores Globais do Programa	5.693.042.000	
		Número de escolas com baixa proficiência em língua portuguesa no 9º ano do EF na Prova Brasil	10			
		Número de escolas com baixa proficiência em matemática no 5º ano do EF na Prova Brasil	82			
		Número de escolas com baixa proficiência em matemática no 9º ano do EF na	7			

	avaliação institucional e com a revisão das diretrizes curriculares municipais (currículo municipal) para a EI, EF e EE; - Infraestrutura física, dos recursos humanos e recursos pedagógicos: Promover as condições necessárias à ampliação, manutenção e melhoria da infraestrutura, dos recursos humanos e dos recursos pedagógicos disponíveis, com vistas à qualidade da educação municipal.	Prova Brasil				
--	---	--------------	--	--	--	--

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba, Lei n.º 14.371/2016 – PPA 2014-2017. Organizado pela autora.

\*Valores nominais descritos na lei consultada.

A análise do quadro evidencia que o município indica os recursos que serão utilizados e aponta os indicadores para avaliação do programa. Contudo, não define as fontes de recursos, apenas especifica o valor que será utilizado em despesas correntes e de capital. No que se refere aos indicadores, observamos que os mesmos não dão conta de avaliar os objetivos específicos do programa, pois estes se relacionam apenas ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e à proficiência em língua portuguesa e matemática na Prova Brasil. Além disso, não há uma definição do índice que se espera alcançar.

As ações planejadas para a educação são divulgadas por meio de uma lista global das principais iniciativas. Não há uma delimitação das metas por ano, nem a indicação de recursos por ano, o que dificulta o acompanhamento das mesmas. Além disso, não há um lugar específico para as unidades de medidas e estas aparecem (em alguns casos) no próprio corpo das metas. No quadro a seguir podemos verificar como essas metas são divulgadas.

**QUADRO 10 - METAS PLANEJADAS PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE CURITIBA**

<b>Programa Curitiba Mais Educação - Principais iniciativas</b>
Elevar o índice mínimo de 25% para 30% destinados à educação, até 2016
Reformar e ampliar 11 CMEIs
Construir CMAE - CIC
Reformar e melhorar unidades educacionais municipais
Construir 05 Escolas Municipais de tempo integral
Construir 26 quadras cobertas
Construir 35 CMEIs
Ampliar/reconstruir 04 escolas municipais - tempo integral
Implantar 11 bibliotecas e 2 gibitecas
Construir o Plano Municipal da Educação a partir das discussões e proposições da CONAE 2014 - Etapa Municipal e do Fórum Municipal da Educação de Curitiba
Implantar a hora permanência com carga horária semanal correspondente a 33% para os professores e educadores, estabelecendo o redimensionamento dos profissionais nas escolas municipais e nos CMEIs
Implantar um sistema municipal de avaliação institucional e avaliação da aprendizagem do estudante
Transformar as 3 escolas municipais especializadas em escolas de educação básica na modalidade da educação especial
Revitalizar a rede municipal de bibliotecas escolares de Curitiba
Melhorar a acessibilidade arquitetônica das escolas municipais
Instituir programa de formação continuada aos 18 mil profissionais da educação
Reestruturar o Sistema Integrado de Transporte para o Ensino Especial - SITES
Implantar projeto de equidade para as escolas municipais
Efetivar ações voltadas à política da educação especial na perspectiva de uma educação inclusiva
Efetivar política de Educação de Jovens, Adultos e Idosos que resulte em ampliação no número de matrículas
Implementar o projeto "Sustentabilidade - mais tempo de vida"
Revisar a lei de eleição de diretores escolares

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba, Lei n.º 14.371/2013 – PPA 2014-2017.

Ao analisarmos o quadro, podemos verificar que, embora tenha sido realizado todo um processo de consulta pública para a definição do uso dos recursos, como destacado acima, apenas em uma meta é possível identificar o bairro (CIC) que seria contemplado com a construção de um CMAE. Em todas as outras metas de construção, reforma ou ampliação não havia uma definição do bairro ou escolas/CMEIs que seriam contemplados, salvo nos casos em que se subentende que todas as escolas seriam contempladas (metas: “Revitalizar a Rede Municipal de Bibliotecas Escolares de Curitiba”; “Reformar e melhorar unidades educacionais municipais”; “Melhorar a acessibilidade arquitetônica das escolas municipais”). Além disso, são observadas metas muito genéricas no que se refere à educação de jovens e adultos e à educação especial.

Nas LDOs do município de Curitiba, as metas para a educação se encontram vinculadas ao “Programa Curitiba Mais Educação”, como estipulado no PPA. Contudo, a forma de apresentação das metas é totalmente diferente da

apresentada no Plano Plurianual. Estas passam a ser distribuídas entre as sub funções (ensino fundamental e educação infantil) e apresentam-se os dados do programa (denominação, função e sub-função) e as características das ações (denominação, produto e meta física). Não se apresentam os recursos planejados e nem os indicadores para avaliação das ações. No exemplo a seguir podemos observar como estas metas são divulgadas.

FIGURA 2 - EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LDO 2014 DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

<b>Função: 12 - EDUCAÇÃO</b>		
<b>Sub Função: 361 - Ensino Fundamental</b>		
<b>Programa: 0004 - PROGRAMA CURITIBA MAIS EDUCAÇÃO</b>		
Ação	Produto	Meta Física
Ação: 0047 - AMORTIZAÇÃO E ENCARGOS DA DÍVIDA PÚBLICA	Dívida amortizada	1
Ação: 1028 - AQUISIÇÃO E REPOSIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	Equipamentos e materiais adquiridos	101
Ação: 1029 - CONSTRUÇÃO DE QUADRAS COBERTAS EM ESCOLAS MUNICIPAIS	Quadras construídas	10
Ação: 1030 - IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE DESCENTRALIZAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	Sistema implementado	1
Ação: 1033 - ELABORAÇÃO DE ESTUDOS, PROJETOS E PLANOS - EXPANSÃO DO ATENDIMENTO EDUCACIONAL	Estudos, projetos e planos elaborados	10
Ação: 1034 - REFORMA E AMPLIAÇÃO DE ESCOLAS MUNICIPAIS	Escolas reformadas e ampliadas	13
Ação: 1038 - CONSTRUÇÃO DE ESCOLAS MUNICIPAIS	Escola construída	1
Ação: 1039 - CONSTRUÇÃO DE CENTRO MUNICIPAL DE ATENDIMENTO ESPECIALIZADO - CMAE	CMAE construído	1
Ação: 2050 - MANUTENÇÃO DA ESTRUTURA FUNCIONAL	Estrutura mantida	1
Ação: 2051 - MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR MEIO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ENSINO	Política mantida	1
Ação: 2052 - DIVULGAÇÃO DAS AÇÕES DE GOVERNO E PUBLICIDADE INSTITUCIONAL	Campanha realizada	1
Ação: 2053 - CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO DOS PRÓPRIOS MUNICIPAIS, DESTINADOS À EDUCAÇÃO BÁSICA	Próprios municipais conservados e mantidos	184
Ação: 2054 - MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE DESCENTRALIZAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	Sistema mantido	1
Ação: 2055 - MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR MEIO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ENSINO, COM RECURSOS DO FUNDEB - 40%	Política mantida	1
Ação: 2056 - CAPACITAÇÃO DO QUADRO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	Quadro de profissional capacitado	1
Ação: 2057 - GESTÃO DOS RECURSOS DESTINADOS AO CONSELHO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO	Conselho atendido	1
Ação: 2065 - DIVULGAÇÃO DE CAMPANHAS INFORMATIVAS E EDUCATIVAS DE UTILIDADE PÚBLICA	Campanha realizada	1
Ação: 2067 - ATENDIMENTO DE DESPESA COM A FOLHA DE PAGAMENTO DOS SERVIDORES DA SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO	Folhas de pagamento atendidas	13
Ação: 2068 - ATENDIMENTO DE DESPESA COM A FOLHA DE PAGAMENTO DOS SERVIDORES DO ENSINO FUNDAMENTAL	Folhas de pagamento atendidas	13
Ação: 2069 - ATENDIMENTO DE DESPESA COM A FOLHA DE PAGAMENTO DOS SERVIÇOS DE PATRULHAMENTO OSTENSIVO, EFETUADO PELA GUARDA MUNICIPAL, NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO BÁSICO	Folhas de pagamento atendidas	13

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba, Lei n.º 14.286/2013 – LDO 2014.

A análise das LDOs permitiu verificar que praticamente todas essas leis trazem as mesmas metas, diferenciando-se apenas as metas físicas de um ano para outro. Isso ocorre tanto nas metas para o ensino fundamental quanto nas metas para a educação infantil. Metas diferenciadas foram identificadas nas LDOs 2015 e 2016 (Ensino Fundamental - “Passivos reconhecidos de exercícios anteriores – SME”), nas LDOs 2015 e 2017 (Ensino Fundamental – “Desapropriação de áreas para obras de implantação de unidades de ensino – escolas”), nas LDOs 2015 e 2016 (Ensino Fundamental – “Despesas da gestão anterior”), nas LDOs 2016 e 2017 (Ensino Fundamental – “Manutenção do repasse ao fundo rotativo da educação”), na LDO 2017 (Ensino Fundamental – “Transferências de recursos às entidades privadas que atuam na área de educação”) e nas LDOs 2016 e 2017 (Educação Infantil – “Manutenção do repasse ao fundo rotativo da educação”).

Outra questão identificada é que as metas se apresentam de forma genérica. Em alguns casos, a forma de apresentação da meta impossibilita o entendimento do que realmente seria realizado (são exemplos: “Implementação do



sistema de descentralização para a educação básica”; “Manutenção da educação básica por meio da política municipal de ensino” e “Manutenção da educação básica por meio da política municipal de ensino, com recursos do FUNDEB 40%”).

Além disso, pela forma como as metas são divulgadas, fica difícil identificar a relação entre as iniciativas estipuladas no PPA e a forma como seriam colocadas em prática anualmente. Até mesmo a iniciativa do PPA de construir um CMAE em um bairro específico (CIC) não foi possível identificar. Apesar de todas as LDOs trazerem a meta “Construção de Centro Municipal de Atendimento Especializado – CMAE”, esta, assim como todas as outras metas de construção, reforma e ampliação, não apresentou a localidade que seria contemplada. Além de não apresentarem que escolas/CMEIs seriam contempladas, salvo no caso da meta “Conservação e manutenção dos próprios municipais destinados à educação básica”, em que se subentende que todas as instituições de ensino seriam contempladas. Essa situação também ocorre na meta “Desapropriação de áreas para obras de implantação de unidades de ensino – escolas”, em que não se define em que localidades ocorreriam essas ações.

Outra meta que não traz uma definição de quem seria beneficiado se refere à “Transferência de recursos às entidades privadas, que atuam na área de educação”. A meta é apresentada de forma genérica, sem estipular que entidades privadas receberiam os recursos.

Nas LOAs, o município de Curitiba apresenta o corpo da lei e os anexos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, bem como os anexos do orçamento de investimento. Em meio aos anexos também são apresentados gráficos com as compilações dos dados que facilitam a visualização das informações. Além disso, antes da apresentação do programa de trabalho de cada unidade orçamentária, são apresentadas listas com a legislação de todas as receitas e despesas, bem como são descritas as atribuições de cada unidade orçamentária. Cabe destacar que este é um aspecto positivo no que se refere à clareza das informações, pois proporciona ao cidadão conhecer a origem das receitas e das despesas.

No caso da educação, foi elencada toda a legislação federal e municipal, incluindo a legislação sobre os conselhos de educação, alimentação escolar e do FUNDEB, e são definidas como atribuições da Secretaria Municipal de Educação: a definição da política educacional no âmbito da rede municipal de ensino, a realização do planejamento operacional e a execução das atividades pedagógicas,



consoante a legislação vigente, a administração das unidades educacionais a ela vinculadas, a realização de pesquisas didático-pedagógicas para o desenvolvimento do ensino municipal, a definição e a administração de indicadores de desempenho para a rede municipal de ensino, a articulação com outros órgãos municipais, demais níveis de governo, entidades da iniciativa privada e organizações não-governamentais, para o desenvolvimento de ações educativas direcionadas aos educandos da rede municipal e outras atividades correlatas. Também são apresentados, por meio de tabela e gráfico, os recursos para a educação e a aplicação de recursos do FUNDEB.

Nas LOAs, as metas para a educação são disponibilizadas de forma diferente do PPA e das LDOs, pois as mesmas se encontram organizadas pela unidade orçamentária: Gabinete do Secretário. Cabe destacar, no entanto, que as ações planejadas são as mesmas estipuladas nas LDOs.

Na divulgação dessas metas são indicados os recursos planejados para cada ação, classificados por operações especiais, projetos ou atividades. No exemplo a seguir podemos verificar como essas informações são disponibilizadas.

FIGURA 3 - EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2014 DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

Órgão: 09000 -SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO					
Unidade: 09001 -Gabinete do Secretário					
Código	Especificação	Operações Especiais	Projeto	Atividade	Total
09001.12361.0004.1034	REFORMA E AMPLIAÇÃO DE ESCOLAS MUNICIPAIS ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DA MATRIZ - Reformar escolas municipais nesta Regional. ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO BOQUEIRÃO - Ampliar a Escola Municipal Arnaldo Alves da Cruz. - Reformar escolas municipais nesta Regional. - Ampliar a Escola Municipal São José para implantação de biblioteca. ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO CAJURU - Reformar escolas municipais nesta Regional. - Reformar a Escola Municipal Omar Sabag. - Reformar a Escola Municipal Professora Donatilla Caron dos Anjos. ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DA BOA VISTA - Reformar escolas municipais nesta Regional. ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SANTA FELICIDADE - Reformar escolas municipais nesta Regional. - Ampliar a Escola Municipal Ana Hella para implantação de biblioteca. ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO PORTÃO - Reformar escolas municipais nesta Regional. - Ampliar a Escola Municipal Arapongas para implantação de biblioteca. - Ampliar a Escola Municipal Papa João XXIII para implantação de biblioteca. - Ampliar a Escola Municipal Elvir Dionísio para implantação de biblioteca. ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO PINHEIRINHO - Reformar escolas municipais nesta Regional. - Reformar a Escola Municipal Dona Pompília no Bairro Tatuquara. ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO BAIRRO NOVO - Reformar escolas municipais nesta Regional. ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DA CIC - Ampliar a Escola Municipal Alvaro Borges. - Reformar escolas municipais nesta Regional. - Reformar a Escola Municipal Alvaro Borges.		12.830.000		12.830.000

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba, Lei n.º 14.397/2013 – LOA 2014.

A análise do exemplo, bem como de todas as LOAs, evidencia que em algumas ações as informações ficaram mais explícitas em relação às LDOs, pois são inseridas novas informações. São exemplos: as ações de construção, reforma, ampliação e desapropriação de áreas que passam a definir as localidades (por administração regional) e escolas/CMEIs que seriam contemplados com os recursos, a ação “Passivos reconhecidos em exercícios anteriores – SME”, em que se explicita a lei que regulamenta essa ação, e a ação “Elaboração de estudos, projetos e planos – expansão do atendimento educacional”, em que se delimita a elaboração de estudos e projetos para construção, reformas ou ampliações de unidades da rede municipal de ensino (na LOA 2017 define-se ainda qual instituição - CMEI Nice Braga – subprefeitura Portão - seria contemplada com a elaboração do projeto de reforma).

Com essas mudanças foi possível, por exemplo, identificar a ação “Construção de Centro Municipal de Atendimento Especializado – CMAE” na administração regional do CIC, conforme planejado no PPA e não visualizado nas LDOs, devido à forma genérica de apresentação da ação. Além disso, foi possível verificar o planejamento de recursos para essa ação em todas as LOAs, sendo descrito inclusive na LOA 2016 que nesse ano seria iniciada a construção. Tal situação nos faz refletir sobre os motivos da repetição da meta e a não efetivação da construção. A partir dessa constatação, destaca-se a importância da divulgação de metas mais específicas que possibilitem acompanhamento posterior.

Outra situação evidenciada refere-se à incongruência de ações planejadas nas LDOs sem planejamento de recursos nas LOAs, bem como o planejamento de recursos nas LOAs sem planejamento das metas nas LDOs. A primeira situação ocorreu na LDO 2014, na qual se planeja a construção de uma escola e não se verifica o planejamento de recursos para a ação na LOA 2014. A segunda situação ocorreu nas seguintes LOAs: LOA 2014, na qual verificamos o planejamento de recursos para as ações “Passivos reconhecidos de exercícios anteriores – SME”, “Desapropriação de áreas para obras de implantação de unidades de ensino-Escolas” e “Despesas da gestão anterior” que não constavam na LDO 2014; LOA 2015, em que se planejam recursos para a ação “Manutenção do repasse do fundo rotativo” que não foi prevista na LDO 2015; LOA 2016 na qual se planeja a ação de “Desapropriação de áreas para obras de implantação de unidades de ensino –

Escola” que não constava na LDO 2016. Cabe destacar, no entanto, que nesse estudo verificamos apenas as LDOs e LOAs originais, sem verificar as leis de alterações que poderiam justificar essas incongruências.

Nas metas para a educação outra informação importante a ser averiguada refere-se às fontes de recursos, pois esta permite verificar se o recurso planejado pode ser realmente utilizado para aquela ação. Uma das questões que merecem atenção por parte de todos os que têm interesse no controle social sobre os recursos públicos da educação, refere-se à ideia da aplicação dos recursos em MDE, não em educação de maneira geral, haja vista que a maioria dos recursos da educação municipal tem como regra de direcionamento a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Para realizar tal análise, deve-se levar em consideração a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n.º 9.394/96, que em seus artigos 70 e 71, do capítulo referente aos Recursos Financeiros, define o que são e o que não são despesas em MDE.

QUADRO 11 - O QUE SÃO E O QUE NÃO SÃO DESPESAS EM MDE

<b>DESPESAS EM MDE – ARTIGO 70</b>	<b>NÃO SÃO CONSIDERADAS DESPESAS EM MDE – ARTIGO 71</b>
<p>I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;</p> <p>II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;</p> <p>III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;</p> <p>IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;</p> <p>V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;</p> <p>VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;</p> <p>VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;</p> <p>VIII – aquisição de material didático escolar e manutenção de programas de transporte escolar.</p>	<p>I – pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;</p> <p>II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;</p> <p>III – formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;</p> <p>IV – programas suplementares de alimentação, assistência médicoodontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;</p> <p>V – obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;</p> <p>VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.</p>

Fonte: Lei n.º 9.394/96.

Nas LOAs do município de Curitiba essas informações foram encontradas em outro anexo, intitulado “Despesa segundo Fontes de Recursos e Ações de Governo”. Nesse anexo, as ações são classificadas de acordo com as fontes de recursos e são descritos os valores por fonte de recursos e por ação. Contudo, a

indicação das fontes de recursos é realizada de forma muito técnica. No exemplo a seguir podemos verificar como essas informações são disponibilizadas.

FIGURA 4 - EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2014 DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

Fontes de Recursos	Valor	Ações de Governo	Valor
103 -5% Sobre Transferências Constitucionais FUNDEB	75.984.000	0001 - PAGAMENTO DE INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	5.000
		2050 - MANUTENÇÃO DA ESTRUTURA FUNCIONAL - SME	6.377.000
		2051 - MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR MEIO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ENSINO	25.108.000
		2052 - DIVULGAÇÃO DAS AÇÕES DE GOVERNO E PUBLICIDADE INSTITUCIONAL - SME	1.650.000
		2054 - MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE DESCENTRALIZAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	9.600.000
		2056 - CAPACITAÇÃO DO QUADRO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	190.000
		2057 - GESTÃO DOS RECURSOS DESTINADOS AO CONSELHO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO	176.000
		2058 - MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR MEIO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ENSINO	24.349.000
		2060 - CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO DOS PRÓPRIOS MUNICIPAIS, DESTINADOS À EDUCAÇÃO BÁSICA	3.625.000
		2061 - MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE DESCENTRALIZAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	60.000
		2063 - CAPACITAÇÃO DO QUADRO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	254.000
		2065 - DIVULGAÇÃO DE CAMPANHAS INFORMATIVAS E EDUCATIVAS DE UTILIDADE PÚBLICA - SME	700.000
		2066 - DIVULGAÇÃO DE CAMPANHAS INFORMATIVAS E EDUCATIVAS DE UTILIDADE PÚBLICA - SME	396.000

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba, Lei n.º 14.397/2013 – LOA 2014.

### 3.4.2 MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA

No município de Ponta Grossa, as metas para a educação planejadas para o PPA 2014-2017 encontram-se na função Educação, distribuídas entre as subfunções Administração Geral, Ensino Fundamental, Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial e Outros Encargos Especiais.

Na divulgação dessas metas apresentam-se apenas informações sobre a denominação do programa e suas respectivas ações, assim como os valores anuais e acumulado para o programa como um todo e de forma individual para cada ação. O documento não apresenta as unidades de medida e nem as fontes de recursos. No exemplo a seguir podemos verificar como são apresentadas as metas para a educação no PPA 2014-2017 deste município.

FIGURA 5 - EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA

	2014	2015	2016	2017	Acumulado
12 Educação					
122 Administração Geral	2.541.343,00	3.478.562,79	3.790.500,00	4.333.000,00	14.143.405,79
Função/ SubFunção					
1193 AQUISIÇÃO E REPOSIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE PARA O DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO E GABINETE DA SME	0,00	0,00	5.000,00	20.000,00	25.000,00
8836 DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES - SME	55.000,00	132.499,36	1.000,00	10.000,00	198.499,36
2113 MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DA SME	2.486.343,00	3.346.063,43	3.784.500,00	4.303.000,00	13.919.906,43

Fonte: Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, Lei n.º 11.615/2013 – PPA 2014-2017.

Verificamos ainda problemas relacionados à clareza das informações no que se refere às metas de construção, reforma e ampliações, pois as mesmas não definiam que localidades ou escolas/CMEIs seriam contemplados. A única meta que trazia a definição da escola contemplada (“Reforma e ampliação do ginásio poliesportivo em Escola Municipal Adelino Machado de Oliveira”) apresentava as metas financeiras zeradas. Nas metas relacionadas à aquisição de imóveis, a mesma situação se repete, pois não havia uma definição da localidade. Além disso, na meta “Aquisição de imóveis para escolas da rede municipal de ensino” planeja-se um recurso insuficiente para tal (2014 – R\$ 1.000,00; 2015 – R\$ 1.060,00; 2016 – R\$ 1.000,00; 2017 – R\$ 1.000,00).

Também foram identificadas metas genéricas, como “Manutenção do FUNDEB 40% - Ensino Fundamental”, “Manutenção do FUNDEB 40% - Ensino Educação Infantil – Creche”, “Manutenção do FUNDEB 40% - Educação de Jovens e Adultos”, e “Manutenção do FUNDEB 40% - Educação Especial”, sem trazer uma definição de que ações seriam realizadas com tais recursos. Outras metas identificadas como genéricas referem-se aos programas: “Tecnologia Educacional: Escola.com”, “Tecnologia Educacional: CMEI.com”, “Pró-Infância”, “Programa PAR – Plano de Ações Articuladas”, “Manutenção do Pró-Educação/Educação Infantil”, “Manutenção do Programa Brasil Carinhoso – FNDE”, “Pro Jovem Urbano 2012”, “Manutenção do Programa PAR – Plano de Ações Articuladas – Educação a Diversidade – FNDE”, “Manutenção do Programa PAR – Plano de Ações Articuladas – Educação Inclusiva – FNDE”, ficando a dúvida se os recursos planejados seriam para manter esses programas, se advinham desses programas ou se seriam uma contrapartida para os mesmos.

Nas LDOs do município de Ponta Grossa as metas para a educação apresentam-se organizadas de formas diferentes de acordo com o ano da lei. Assim, as LDOs 2014, 2015 e 2016 apresentam as metas de uma forma e a LDO 2017 apresenta de outra forma.

Nas LDOs 2014, 2015 e 2016 as metas para a educação são organizadas por órgão/unidade/função/subfunção/programa/ação, e avançam em relação à organização apresentada no PPA, por apresentarem, além dos valores das ações, a origem dos recursos (valor próprio e valor vinculado); contudo também não apresentam as metas físicas para as ações. No exemplo a seguir podemos observar como as metas eram disponibilizadas nestas LDOs.

FIGURA 6 - EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LDO 2014 DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA

09.02-DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO			
12-Educação			
361-Ensino Fundamental			
76-ACESSO MANUTENÇÃO E QUALIDADE ENSINO FUNDAMENTAL			
1.080.000-CONSTRUÇÃO, REFORMA, AMPLIAÇÕES EM ESCOLAS E REVIT. NOS PRÉDIOS DA SME.	TOTAL	7.050.000,00	7.050.000,00
	VALOR PRÓPRIO	100.000,00	100.000,00
	VALOR VINCULADO	6.950.000,00	6.950.000,00

Fonte: Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, Lei nº 11395/13 – LDO 2014.

Cabe destacar que essa forma de apresentar as metas torna o acompanhamento das mesmas mais complicado, dado que cada etapa e modalidade da educação aparece em lugares diferentes, sem uma lógica entre as mesmas. Além disso, percebeu-se que o valor vinculado não se referia apenas à vinculação constitucional dos 25%, mas a todos os programas que destinavam recursos para a educação.

Verificamos que, apesar da mudança na forma de apresentação das metas, as ações são praticamente as mesmas planejadas no PPA. Poucas diferenças foram identificadas, como a inclusão da ação “Manutenção do vale transporte estudante” nas LDOs 2014, 2015 e 2016, a inclusão da ação “Programa Passe Livre” na LDO 2016, a inclusão da ação “Reforma e ampliação do Ginásio Poliesportivo em Escola Municipal Adelino Machado de Oliveira” na LDO 2015 (ação que aparecia com recursos zerados no PPA), a exclusão da ação “Manutenção do Programa PAR – Plano de Ações Articuladas – Educação a Diversidade – FNDE” nas LDOs 2015 e 2016, e a exclusão das ações “Aquisição de equipamentos e material permanente para a tecnologia educacional: Escolas.com”, “Tecnologia Educacional: Escola.com”, “Sentenças judiciais”, “Aquisição de equipamentos e material permanente para tecnologia educacional: CMEI.com”, “Tecnologia Educacional: CMEI.com”, “Manutenção da educação infantil transferência direta-FNDE”, “Manutenção do Programa Brasil Carinhoso-FNDE” nas LDOs 2014, 2015 e 2016. Nesse sentido, os principais problemas relacionados à clareza das informações nessas LDOs são os mesmos destacados na análise do PPA.

Na LDO 2017 ocorre uma nova mudança na forma de apresentar as metas para a educação, as quais passam a disponibilizar informações relativas ao órgão, unidade, função, sub-função, programa (objetivo, gerente, público-alvo, justificativa, natureza, início previsto, término previsto), indicador (unidade de medida, índice



mais recente e índice esperado para 2017) e ação (unidade de medida, tipo, meta física, valor planejado para 2017, descrição e produto). Contudo, deixa de apresentar a informação sobre as fontes de recursos (valor próprio e valor vinculado) que as outras LDOs traziam. Também cabe ressaltar que em todas as metas os dados referentes a gerente, público alvo, justificativa, natureza, início previsto e término previsto aparecem em branco. No exemplo a seguir podemos verificar como essas informações são disponibilizadas.

FIGURA 7 - EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LDO 2017 DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA

Órgão : 09 SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Unidade : 002 DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO

Função: 12 Educação

Sub-Função: 361 Ensino Fundamental

Programa : 0076 ACESSO MANUTENÇÃO E QUALIDADE ENSINO FUNDAMENTAL

**Objetivo :** Encaminhar projetos de prevenção contra incêndio dos estabelecimentos de ensino para autorização de funcionamento, supervisionar as escolas, os processos e autorização, prorrogação, cessação do funcionamento; Promover processo de formação docente/inicial continuada e melhoria da ação do professor no plano educativo em relação a aprendizagem dos alunos e gestão da escola atendendo a legislação vigente; Contribuir para o aperfeiçoamento da prática educativa nas escolas da rede municipal de ensino

**Gerente :**

**Público Alvo :**

**Justificativa :**

**Natureza** **Início Previsto** **Término Previsto**

Indicador	Unid. Medida	Índice Mais Recente	2017
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB.		6	7,00
Índice de Evasão do Ensino Fundamental da Zona Urbana.		0,11	0,05
Índice de Evasão do Ensino Fundamental da Zona Rural		0	0,00
Índice de Repetência do Ensino Fundamental da Zona Urbana.		2,42	1,50
Índice de repetência do ensino fundamental da zona rural.		0,05	0,01
Índice de ampliação de escolas de tempo integral		2	45,00
Quantidade de unidades escolares		85	10,00

Ação	Unid. Medida	Tipo	Meta	2017
1475 Outras Unidades e Medidas			1	3.600.000,00

**Descrição:** AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE PARA TECNOLOGIA EDUCACIONAL:ESCOLAS.COM

**Produto :** Outros Produtos

Ação	Unid. Medida	Tipo	Meta	2017
2472 Outras Unidades e Medidas			1	970.000,00

**Descrição:** TECNOLOGIA EDUCACIONAL: ESCOLA.COM

**Produto :** Outros Produtos

Ação	Unid. Medida	Tipo	Meta	2017
1194 Outras Unidades e Medidas			1	150.000,00

**Descrição:** AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS PARA ESCOLAS E PRÉDIOS DA SME

**Produto :** Outros Produtos

Ação	Unid. Medida	Tipo	Meta	2017
1195 Outras Unidades e Medidas			1	915.000,00

**Descrição:** AQUISIÇÃO E REPOSIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE PARA O DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO

**Produto :** Apoio Administrativo

Ação	Unid. Medida	Tipo	Meta	2017
1196 Outras Unidades e Medidas			1	5.000,00

**Descrição:** AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE PARA O CONGRESSO DE EDUCAÇÃO E LEITURA

Fonte: Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, Lei n.º 12.570/2016 – LDO 2017.



Os dados relativos aos objetivos dos programas representam um avanço em relação ao PPA e às outras LDOs, pois permitem um melhor entendimento das ações a serem desenvolvidas, visto que nesta LDO ainda são planejadas as mesmas metas estipuladas no PPA, inclusive utilizando a mesma descrição genérica da ação. A única diferença desta LDO para o PPA refere-se à exclusão da ação “Manutenção do Programa Projovem Urbano 2014” e da ação “Manutenção do Programa PAR – Plano de Ações Articuladas – Educação a Diversidade – FNDE”.

Outros avanços se referem ao apontamento de indicadores para avaliação dos programas, embora em muitos casos estes não correspondam às metas planejadas, e à indicação das metas físicas que permitem um melhor acompanhamento das ações.

Como essa LDO traz as mesmas metas planejadas no PPA, os problemas relacionados à clareza das informações permanecem, com o acréscimo da falta de articulação entre a unidade de medida e o produto esperado com a ação. São exemplos: a ação “Aquisição e reposição de equipamentos e material permanente para o departamento administrativo e gabinete da SME”, em que não se estipulam quais equipamentos e materiais permanentes deveriam ser adquiridos, e o produto esperado é o “Apoio administrativo” e a unidade de medida é “outras unidades e medidas”; a ação “Construção, reforma, ampliações em escolas e revitalização nos prédios da SME”, em que não se estipula a localidade e nem a escola que seria contemplada com a ação, e o produto esperado é “edificação construída” e a unidade de medida é “metros quadrados”; a ação “Reforma e ampliações em escolas da rede municipal de ensino” em que não se estipula que escolas serão contempladas, o produto é “outros produtos” e a unidade de medida “outras unidades e medidas”.

Nas LOAs as metas para a educação também são disponibilizadas de forma diferenciada entre os anos analisados. O que muda é que as LOAs 2014 e 2015 apresentam a mesma forma de escrita das ações estipuladas nas LDOs e as LOAs 2016 e 2017 apresentam a mesma forma de escrita das ações estipuladas no PPA. Contudo, o conteúdo das ações não muda de um ano para outro. No exemplo a seguir podemos verificar que na divulgação das metas para a educação são definidos os recursos por ações, classificados por projetos, atividades e operações especiais.

FIGURA 8 - EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LDO 2017 DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA

<u>Programática</u>	<u>Descrição</u>	<u>Projetos</u>	<u>Atividades</u>	<u>Operações Especiais</u>	<u>Total</u>
<b>Órgão: 09</b>	<b>SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO</b>				
<b>Unidade: 09002</b>	<b>DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO</b>				
12.000.0000.0.000.	Educação	31.220.466,28	59.100.548,60	38.000,00	90.359.014,88
12.361.0000.0.000.	Ensino Fundamental	8.538.450,90	41.258.867,03	15.000,00	49.812.317,93
12.361.0076.0.000.	ACESSO MANUTENÇÃO E QUALIDADE ENSINO FUNDAMENTAL	8.538.450,90	24.122.784,47	0,00	32.661.235,37
12.361.0205.0.000.	PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	0,00	6.510.990,00	0,00	6.510.990,00
12.361.0214.0.000.	PRÓ-EDUCAÇÃO	0,00	4.202.000,00	0,00	4.202.000,00
12.361.0215.0.000.	TRANSPORTE ESCOLAR	0,00	6.423.092,56	0,00	6.423.092,56
12.361.0899.0.000.	DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	0,00	0,00	15.000,00	15.000,00
12.365.0000.0.000.	Educação Infantil	22.681.015,38	17.616.151,40	13.000,00	40.310.166,78
12.365.0080.0.000.	ACESSO MANUTENÇÃO QUALIDADE EDUCAÇÃO INFANTIL	22.681.015,38	15.506.151,40	0,00	38.187.166,78
12.365.0214.0.000.	PRÓ-EDUCAÇÃO	0,00	2.110.000,00	0,00	2.110.000,00
12.365.0899.0.000.	DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	0,00	0,00	13.000,00	13.000,00
12.366.0000.0.000.	Educação de Jovens e Adultos	1.000,00	225.530,17	0,00	226.530,17
12.366.0166.0.000.	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	1.000,00	225.530,17	0,00	226.530,17
12.846.0000.0.000.	Outros Encargos Especiais	0,00	0,00	10.000,00	10.000,00
12.846.0222.0.000.	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	0,00	0,00	10.000,00	10.000,00
		<b>31.220.466,28</b>	<b>59.100.548,60</b>	<b>38.000,00</b>	<b>90.359.014,88</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, Lei n.º 12.721/2016 – LOA 2017.

Na análise foi possível verificar incongruência de ações planejadas nas LDOs sem previsão de recursos nas LOAs. Esse é o caso da LOA 2016, em que não se planejam recursos para manutenção do vale transporte estudante, programa passe livre, Plano de Ações Articuladas - ensino fundamental e educação infantil, Brasil Carinhoso e sentenças judiciais, embora apresente essas metas na LDO 2016; e na LOA 2017 não se planejam recursos para manutenção do vale transporte e programa passe livre, embora essas metas tenham sido planejadas na LDO 2017. Cabe ressaltar, mais uma vez, que as análises recaíram sobre as LDOs e LOAs originais, sem verificar as leis de alterações que poderiam justificar tais incongruências.

As fontes de recursos foram encontradas em todas as LOAs em outro anexo, intitulado “Quadro de detalhamento da despesa”. Contudo, nas LOAs 2014 e 2015 apresenta-se a fonte de recursos para cada ação por meio de um código, porém sem a apresentação de uma legenda para a identificação do mesmo. Já nas LOAs 2016 e 2017 apresenta-se a fonte de recursos por ações, porém de forma técnica, como pode ser observado no exemplo abaixo.

FIGURA 9 - EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2017 DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA


09.002.00.000.0000.0.000.	DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO			
09.002.12.000.0000.0.000.	Educação			
09.002.12.361.0000.0.000.	Ensino Fundamental			
09.002.12.361.0076.0.000.	ACESSO MANUTENÇÃO E QUALIDADE ENSINO FUNDAMENTAL			
09.002.12.361.0076.1.080.	CONSTRUÇÃO, REFORMA, AMPLIAÇÕES EM ESCOLAS E REVIT. NOS PRÉDIOS DA SME.			
4.0.00.00.00.00	DESPESAS DE CAPITAL			3.868.450,90
4.4.00.00.00.00	INVESTIMENTOS			3.868.450,90
4.4.90.00.00.00	APLICAÇÕES DIRETAS			3.868.450,90
4.4.90.51.00.00	OBRAS E INSTALAÇÕES			3.868.450,90
817	4.4.90.51.00.00	103	10% sobre Transferências Constitucionais - Exercício Corrente	863.450,90
818	4.4.90.51.00.00	104	25% sobre demais impostos vinculados a Educação	2.300.000,00
819	4.4.90.51.00.00	107	Salário Educação	700.000,00
820	4.4.90.51.00.00	1.000	Recursos Ordinários (Livres)	5.000,00

Fonte: Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, Lei n.º 12.721/2016 – LOA 2017.

### 3.4.3 MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO

No município de Campo Mourão, a apresentação das metas para a educação no PPA 2014-2017 traz informações sobre o programa (denominação, objetivo, público-alvo, natureza e unidade responsável), o indicador utilizado para avaliação do programa (unidade de medida, índice mais recente e índice final do PPA), a fonte de recursos (indicação do recurso a ser utilizado por ano e total) e as ações orçamentárias (tipo, produto, unidade de medida, meta física por ano e total e valor em reais por ano e total), como pode ser observado no exemplo a seguir.

FIGURA 10 - EXEMPLO DE META PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO

Plano Plurianual

Anexo PPA (Analítico)

Código PPA: 3

Ano Inicial: 2014

Versão PPA: 1

Ano Final: 2017

Programa: 35 - Programa de Transporte Escolar

Objetivo:

Garantir o acesso aos estabelecimentos de ensino por meio do transporte escolar.

Público Alvo:

CRIANÇA

Unidade Responsável:

SECRETARIA DA EDUCACAO - SECED

DEPTO ADMINISTRATIVO - DEPAD

Natureza: Finalístico

Indicador:	Unidade de Medida:	Índice Mais Recente:	Índice Final PPA:
Taxa de Frequência Escolar	Percent	100%	100%
Total de Indicadores: 1			

Fonte Recurso:	2014	2015	2016	2017	Total
104 - 11.312-3 25% - s/ demais Imp.Vinc.Educ.	326.600,00	350.500,00	375.957,50	845.564,74	2.399.362,24
107 - BB-21495-7 Salário Educação - Ex. Cor.	1.123.400,00	1.171.500,00	1.247.647,50	1.328.744,59	5.661.292,09
123 - 22319-0 MDE/PNATE	100.000,00	106.500,00	113.422,50	120.794,96	541.000,35
141 - 43921-5 - PROG. EST. TRANSP. ESCOLAR - PETE	450.000,00	479.250,00	510.401,25	543.577,33	2.383.228,58
Total:	2.000.000,00	2.107.750,00	2.247.428,75	2.838.681,62	10.984.883,26

Ações Orçamentárias	Tipo	Produto	Unidade Med.	2014	2015	2016	2017	Total
2116 -Manter o Transporte Escolar	Atividade	Alunos Atendidos	pessoas	Meta Física: 8.824,00	8.824,00	8.824,00	8.824,00	35.296,00
				Valor (R\$): 2.000.000,00	2.107.750,00	2.247.428,75	2.838.681,62	10.984.883,26
Total de Ações: 1				Valor (R\$): 2.000.000,00	2.107.750,00	2.247.428,75	2.838.681,62	10.984.883,26

Página 45 de 111

Impresso em: 29/nov/ 2013

As 14:45:43 Horas

Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Mourão, Lei n.º 3.313/13 – PPA 2014-2017.

Destes dados, dois foram considerados positivos para garantir a clareza das informações: a indicação da fonte de recursos e o indicador utilizado para avaliar o programa ao final do período do PPA. No quadro a seguir podemos observar estas informações para cada programa planejado.

**QUADRO 12 - PROGRAMAS PLANEJADOS PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO**

Programa	Objetivo	Indicador	Índice mais recente	Índice final PPA	Fonte de recurso
Programa de Apoio Administrativo	Prover aos órgãos do município de suporte administrativo indispensável a implementação de seus programas finalísticos.				104 - 11.312-3 25% - s/demais Imp. Vinc. Educ.; 000 - Recursos Ordinários (Livres)Ex.Co; 104 - 11.312-3 25% - s/demais Imp. Vinc. Educ.; 149 - BB 53857-4 - Aquis. Onibus Acessível
Programa de Transporte Escolar	Garantir o acesso aos estabelecimentos de ensino por meio do transporte escolar.	Taxa de Frequência escolar	100%	100%	104 - 11.312-3 25% - s/demais Imp. Vinc. Educ.; 107 - BB-21495-7 Salário Educação - Ex.Cor.; 123 - 22319-0 MDE/PNATE; 141 - 43921-5 - PROG. EST. TRANSP. ESCOLAR-PETE
Programa de Atividades Culturais e Esportivas nas Escolas	Desenvolver atividades culturais e esportivas nas escolas públicas do Município; democratizar o acesso e estimular a prática esportiva dos alunos da educação básica em toda rede municipal.	Taxa de Frequência escolar	100%	100%	000 - Recursos Ordinários(Livres)Ex.Co
Programa do Salário Educação	Executar as ações e políticas públicas voltadas a melhoria da Educação Básica.	Taxa de Frequência escolar	100%	100%	107 - BB-21495-7 Salário Educação - Ex.Cor.
Programa de alimentação escolar	Fornecer alimentação escolar aos alunos da rede municipal de ensino público, visando dar apoio ao educando. Melhorar a qualidade da alimentação escolar.	Taxa de Frequência escolar	100%	100%	000 - Recursos Ordinários (Livres)Ex.Co; 137 - 42631-8 FNDE-MERENDA PROG,NAC.ALIM.ESC.
Programa de Desenvolvimento do Ensino Fundamental	Assegurar igualdade nas condições de acesso, permanência e êxito do aluno matriculado no Ensino Fundamental.	Taxa de Frequência escolar	100%	100%	000 - Recursos Ordinários (Livres)Ex.Co; 104 - 11.312-3 25%-s/demais Imp.Vinc.Educ.
Programa de Desenvolvimento da Educação de Jovens e Adultos	Assegurar o domínio da leitura e da escrita, desenvolver o conjunto de processos de aprendizagens, formais ou não formais, a enriquecer o conhecimento e melhorar competências técnicas e profissionais, reorientando alunos a fim de atender suas próprias necessidades e/ou da sociedade, buscando sempre a erradicação do analfabetismo.	Taxa de analfabetismo de adultos	7,31%	6,71%	104 - 11.312-3 25% - s/demais Imp. Vinc. Educ.; 101 - BB.36236-0 - FUNDEB 60%-Ex.Corrente

Programa de Desenvolvimento da Educação Infantil	Viabilizar ações pedagógicas para atendimento a criança na faixa etária de 0 a 5 anos de idade.	Taxa de Frequência escolar	76%	92%	103 - 11.313-1 - 10% Sobre Transfer. Const.; 146 - BB 53363-7 - Apoio a Super Creche Batel; 147 - BB - 54025-0 - Suporte a Educ. Infantil
Programa de Desenvolvimento da Educação Especial e Inclusão Educacional	Assegurar aos alunos com necessidades educacionais especiais, as condições de acesso e permanência com qualidade na educação, na perspectiva de impulsionar e fortalecer o atendimento destes alunos em classes comuns na rede regular de ensino.	Taxa de Frequência escolar	100%	100%	104 - 11.312-3 25%-s/demais Imp. Vinc. Educ.; 101 - BB. 36236-0 FUNDEB 60%-Ex.Corrente
Programa de Assistência ao Educando	Atender alunos da rede municipal de ensino, desenvolvendo ações integradas na área da saúde e assistência social em geral.	Taxa de Frequência escolar	100%	100%	000 - Recursos Ordinários (Livres)Ex.Co
Programa de Pesquisa, Planejamento e Apoio à Educação	Desenvolver pesquisas, coordenar, planejar e apoiar a educação: executando ações voltadas ao desenvolvimento da proposta pedagógica dos estabelecimentos da rede municipal de ensino; cooperar com o departamento de ensino na organização da formação continuada dos profissionais da educação.	Taxa de Frequência escolar	100%	100%	000 - Recursos Ordinários (Livres)Ex.Co
Programa do FUNDEB	Manter a manutenção e desenvolvimento da educação infantil e ensino fundamental e valorização condigna dos profissionais da educação.	Taxa de Frequência escolar	100%	100%	101 - BB.36236-0 - FUNDEB 60%-Ex.Corrente; 102 - 10340-3 FUNDEB 40%-Ex.Corrente

Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Mourão, Lei n.º 3.313/13 – PPA 2014-2017.

Como já destacado, a indicação das fontes de recursos é importante por permitir verificar se o recurso planejado pode ser realmente utilizado para aquela ação. Essa informação garantiu averiguar, por exemplo, que no “Programa de Atividades Culturais e Esportivas nas Escolas” e no “Programa de Assistência ao Educando”, o uso de recursos livres foi planejado corretamente, dado que esses gastos, de acordo com o artigo 71 da LDB, não podem ser considerados como MDE e não podem ser custeados com recursos vinculados. Da mesma forma não foram identificados recursos vinculados no “Programa de Alimentação Escolar”, que também não pode ser considerado como gasto em MDE.

Além disso, foi possível verificar a indicação de fontes de recursos que não se relacionavam com o objetivo do programa. Um exemplo é o caso do “Programa de Apoio Administrativo”, que tinha como objetivo prover os órgãos do município de

suporte administrativo e indicava a fonte de recursos: “149 - BB 53857-4 - Aquis. ônibus acessível”. Cabe destacar, no entanto, que essa fonte aparecia zerada. Também foi possível verificar problemas referentes à clareza das informações no “Programa de Desenvolvimento da Educação Infantil”, no qual se indicam fontes de recursos zeradas (“146 - BB 53363-7 - Apoio a Super Creche Batel; 147 - BB - 54025-0 - Suporte a Educ. Infantil”).

Para uma melhor compreensão dessas fontes seria necessário um glossário junto ao documento, pois em alguns casos não foi possível identificar sobre o que se referiam, como no “Programa de Desenvolvimento da Educação Infantil”, em que foi indicada a seguinte fonte de recursos: “103 -11.313-1 - 10% Sobre Transfer.Const.”.

A importância da divulgação dos indicadores para avaliação dos programas se refere ao fato de os mesmos demonstrarem a realidade em que se encontra o município em relação àquela ação e o que se espera do mesmo ao final do período do PPA. Como já destacado acima, consideramos positivo o fato de o município de Campo Mourão divulgar essa informação. Contudo, quando analisamos cada programa planejado, verificamos que nem sempre o indicador apontado atende ao objetivo do mesmo, pois em quase todos os programas o indicador refere-se à taxa de frequência escolar. Além disso, já se estabelece como índice recente o 100% somente no “Programa de Desenvolvimento da Educação Infantil” que o índice recente é de 76% e espera-se um índice final do PPA de 92%. O único programa que aponta outro indicador é o “Programa de Desenvolvimento da Educação de Jovens e Adultos”, que indica a taxa de analfabetismo de adultos.

No que se refere às ações planejadas para a educação, verificamos problemas relacionados à clareza das informações nos seguintes programas: “Programa de Apoio Administrativo”; “Programa do Salário Educação”; “Programa de Desenvolvimento da Educação Especial e Inclusão Educacional”; “Programa de Pesquisa, Planejamento e Apoio à Educação” e “Programa do FUNDEB”, pois estabelecem como produto o “Apoio Administrativo”, sem indicar o que será realizado de fato. Podemos visualizar essa situação no exemplo a seguir, que demonstra as ações planejadas no “Programa de Pesquisa, Planejamento e Apoio à Educação”.



FIGURA 11 - EXEMPLO DE META PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO

Ações Orçamentárias	Tipo	Produto	Unidade Med.		2014	2015	2016	2017	Total	
2125-Mantier as Atividades do Dpto de Pesq. Plan. e Apoio à Educação	Atividade	Apoio Administrativo	Ano	Meta Física:	1,00	1,00	1,00	1,00	4,00	
				Valor (R\$):	142.020,03	132.081,33	140.666,62	149.809,95	626.577,93	
Total de Ações:	1				Valor (R\$):	142.020,03	132.081,33	140.666,62	149.809,95	626.577,93

Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Mourão, Lei n.º 3.313/2013 – PPA 2014-2017.

Outra situação foi evidenciada nos seguintes programas: “Programa de Apoio Administrativo”; “Programa Salário Educação”; “Programa de Desenvolvimento do Ensino Fundamental”; “Programa de Desenvolvimento da Educação Infantil; “Programa de Desenvolvimento da Educação de Jovens e Adultos” e “Programa do FUNDEB”, pois estabelecem como produto os “Servidores Atendidos”, sem determinar quais seriam esses servidores (professores, educadores, estagiários, administrativos, serviços gerais, entre outros), bem como por repetirem para os quatro anos o mesmo número de servidores na maioria dos programas (somente no “Programa de Apoio Administrativo e de Desenvolvimento da Educação de Jovens e Adultos” planejou-se o número de servidores de forma diferenciada). Além disso, o fato de tal ação aparecer em programas diferenciados sem estabelecer quais seriam os servidores dificulta o seu acompanhamento, visto que não se sabe se está falando do mesmo servidor em programas diferentes. No exemplo a seguir podemos verificar essa situação no “Programa do Salário Educação”.

FIGURA 12 - EXEMPLO DE META PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO

Ações Orçamentárias	Tipo	Produto	Unidade Med.		2014	2015	2016	2017	Total
2113-Mantier o Programa do Salário Educação	Atividade	Apoio Administrativo	Ano	Meta Física:	1,00	1,00	1,00	1,00	4,00
		Servidores Atendidos	pessoas	Meta Física:	313,00	313,00	313,00	313,00	1.252,00
				Valor (R\$):	1.480.300,00	1.469.380,50	1.564.890,23	1.666.608,10	7.688.082,83
Total de Ações:	1			Valor (R\$):	1.480.300,00	1.469.380,50	1.564.890,23	1.666.608,10	7.688.082,83

Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Mourão, Lei n.º 3.313/2013 – PPA 2014-2017.

Outro problema de clareza das informações refere-se aos programas em que as ações são planejadas tendo como produto “Alunos Atendidos”, pois em quase todos os casos não há previsão de aumento do atendimento (somente no “Programa de Desenvolvimento da Educação de Jovens e Adultos” que há previsão do aumento do atendimento). Isso ocorreu nos programas: “Programa do Transporte



Escolar”; “Programa de Atividades Culturais e Esportivas nas Escolas”<sup>50</sup>; “Programa de Alimentação Escolar”; “Programa de Desenvolvimento do Ensino Fundamental”; “Programa de Desenvolvimento da Educação Infantil”; “Programa de Assistência ao Educando”; e “Programa do FUNDEB”. No exemplo a seguir podemos observar essa situação no “Programa de Alimentação Escolar”.

FIGURA 13 - EXEMPLO DE META PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO

Ações Orçamentárias	Tipo	Produto	Unidade Med.		2014	2015	2016	2017	Total
2127 - Manter a Merenda Escolas - EJA	Atividade	Alunos Atendidos	peessoas	Meta Física:	134,00	134,00	134,00	134,00	536,00
				Valor (R\$):	60.000,00	63.900,00	68.053,51	72.476,98	284.430,49
6115 - Manter a Alimentação Escolar - Ensino Fundamental		Alunos Atendidos	peessoas	Meta Física:	7.419,00	7.419,00	7.419,00	7.419,00	29.676,00
				Valor (R\$):	1.010.000,00	1.075.650,00	1.145.567,25	1.220.029,13	4.831.246,38
6118 - Manter a Alimentação Escolar - Educação Infantil		Alunos Atendidos	peessoas	Meta Física:	2.329,00	2.329,00	2.329,00	2.329,00	9.316,00
				Valor (R\$):	823.000,00	876.495,00	933.467,18	994.142,54	3.877.104,72
6128 - Manter Alimentação Escolar - PNAEC-CRECHE		Alunos Atendidos	peessoas	Meta Física:	871,00	871,00	871,00	871,00	3.484,00
				Valor (R\$):	560.000,00	596.400,00	635.166,00	676.451,79	2.668.017,79
6130 - Manter a Alimentação Escolar - AEE Criança e Adolescente		Alunos Atendidos	peessoas	Meta Física:	321,00	321,00	321,00	321,00	1.284,00
				Valor (R\$):	15.000,00	15.975,00	17.013,38	18.119,25	66.107,63
6319 - Manter a Alimentação Escolar - Mais Educação Criança e Adolescentes		Alunos Atendidos	peessoas	Meta Física:	738,00	738,00	738,00	738,00	2.952,00
				Valor (R\$):	140.000,00	149.100,00	158.791,50	169.112,95	617.004,45
<b>Total de Ações: 6</b>				<b>Valor (R\$):</b>	<b>2.608.000,00</b>	<b>2.777.520,00</b>	<b>2.958.058,82</b>	<b>3.150.332,64</b>	<b>12.343.911,46</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Mourão, Lei n.º 3.313/2013 – PPA 2014-2017.

O único programa que planejava ações de construção, ampliação e reforma era o “Programa de Desenvolvimento do Ensino Fundamental”. Este divulgava uma meta genérica, sem definição do que seria priorizado entre as três ações, e a unidade de medida era a unidade de atendimento. Destaca-se que, embora haja uma diferenciação do número de unidades de atendimento que seriam contempladas entre os anos planejados, não se delimitavam a localidade e/ou as escolas que seriam contempladas, assim como não se definiam quantas seriam ampliadas, reformadas ou construídas. No exemplo a seguir demonstramos como essa ação foi planejada.

<sup>50</sup> Destaca-se que o objetivo do programa era democratizar o acesso e estimular a prática esportiva dos alunos da educação básica em toda a rede municipal, contudo, se estabelece a mesma meta física (427 alunos) para todos os anos.

FIGURA 14 - EXEMPLO DE META PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO

2326 - Construir, ampliar e reformar Escolas Municipais	Atividade	Ampliação/obra	Und Aten	Valor (R\$):	4.439.015,90	4.728.369,94	5.073.238,36	5.388.498,85	25.309.617,42
				Meta Física:	12,00	4,00	7,00	8,00	31,00
				Valor (R\$):	250.000,00	266.250,00	283.556,25	301.987,41	1.101.793,66
Total de Ações:	2			Valor (R\$):	4.689.015,90	4.994.619,94	5.356.794,61	5.690.486,26	26.411.411,08

Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Mourão, Lei n.º 3.313/2013 – PPA 2014-2017.

Nas LDOs do município de Campo Mourão, as metas para a educação se apresentam nos mesmos programas estipulados no PPA. Apenas na LDO 2017 que o “Programa de atividades culturais e esportivas nas escolas” não aparece.

A forma de apresentar as metas para a educação se modifica em comparação ao PPA. Nas LDOs, inicialmente, se apresentam os dados do programa (denominação, diagnóstico que aparece em branco, diretrizes e objetivo), em seguida os dados das ações (denominação, produto, sub-produto - que aparece em branco-, unidade de medida, meta prevista e valor previsto), deixa-se de apresentar a fonte de recursos e o indicador de avaliação do programa. No exemplo a seguir podemos observar como as metas para a educação encontram-se disponibilizadas nas LDOs.

FIGURA 15 - EXEMPLO DE META PARA A EDUCAÇÃO NA LDO 2014 DO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO

Programa: 35 - Programa de Transporte Escolar			
Diagnóstico:			
Diretrizes: Manter o Transporte Escolar			
Objetivo: Garantir o acesso aos estabelecimentos de ensino por meio do transporte escolar.			
Ação: 2116 - Manter o Transporte Escolar			Valor: 2.000.000,00
Produto	Sub Produto	Unidade Medida	Meta Prevista
Alunos Atendidos		pessoas	8.824,00

Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Mourão, Lei n.º 3.313/2013 – PPA 2014-2017.

No que se refere às questões de clareza das informações, observamos os mesmos problemas já elencados sobre o Plano Plurianual, pois as metas nas LDOs parecem ser um “copia e cola” do PPA. A única alteração verificada foi na LDO 2017, no “Programa de Assistência ao Educando”, em que se incluiu a ação de “Manter os Centros de Integração – Contraturno Escolar”.

Nas LOAs as metas para a educação são divulgadas de forma diferente que no PPA e nas LDOs, pois estas se encontram distribuídas de acordo com as unidades orçamentárias: Gabinete do Secretário, Departamento Administrativo, Departamento de ensino, Departamento de Pesquisa, Planejamento e Apoio à Educação e FUNDEB. Cabe destacar, no entanto, que as ações são as mesmas

estipuladas nos programas definidos no PPA e nas LDOs. Somente nas LOAs 2016 e 2017 que ações planejadas para o “Programa de Atividades Culturais e Esportivas nas Escolas” não aparecem.

Na apresentação das metas são indicados os recursos planejados para cada ação, classificados por operações especiais, projetos ou atividades. Além disso, nas LOAs 2014 e 2015 também são divulgadas as fontes de recursos planejadas para a efetivação de cada ação. No exemplo a seguir podemos visualizar como ocorre a divulgação dessas informações na LOA 2014.

FIGURA 16 - EXEMPLO DE META PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2014 DO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO

Órgão.....: 10 - SECRETARIA DA EDUCACAO - SECED					
Unidade Orçamentária: 002 - DEPTO ADMINISTRATIVO - DEPAD					
Código	Especificação	Op. Especiais	Projetos	Atividades	Total
12	EDUCACAO			9.105.876,95	9.105.876,95
12.361	ENSINO FUNDAMENTAL			8.979.876,95	8.979.876,95
12.361.0002	Programa de Apoio Administrativo			5.499.576,95	5.499.576,95
12.361.0002.2112	Manter as Atividades do Dpto. Administrativo da SECED			5.499.576,95	5.499.576,95
000	Recursos Ordinários (Livres)Ex.Co			48.800,00	48.800,00
104	11.312-3 25% - s/ demais Imp.Vinc.Educ.			5.450.776,95	5.450.776,95
12.361.0035	Programa de Transporte Escolar			2.000.000,00	2.000.000,00
12.361.0035.2116	Manter o Transporte Escolar			2.000.000,00	2.000.000,00
104	11.312-3 25% - s/ demais Imp.Vinc.Educ.			326.600,00	326.600,00
107	BB-21495-7 Salário Educação - Ex. Cor.			1.123.400,00	1.123.400,00
123	22319-0 MDE/PNATE			100.000,00	100.000,00
141	43921-5 - PROG. EST. TRANSP. ESCOLAR - PETE			450.000,00	450.000,00
12.361.0037	Programa do Salário Educação			1.480.300,00	1.480.300,00
12.361.0037.2113	Manter o Programa do Salário Educação			1.480.300,00	1.480.300,00
107	BB-21495-7 Salário Educação - Ex. Cor.			1.480.300,00	1.480.300,00
12.392	DIFUSAO CULTURAL			126.000,00	126.000,00
12.392.0036	Programa de Atividades Culturais e Esportivas nas			126.000,00	126.000,00
12.392.0036.6117	Manter as Atividades Culturais e Esportivas nas Es			126.000,00	126.000,00
000	Recursos Ordinários (Livres)Ex.Co			126.000,00	126.000,00
<b>Total Unidade</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>9.105.876,95</b>	<b>9.105.876,95</b>
<b>Subtotal Órgão</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>9.374.576,61</b>	<b>9.374.576,61</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Mourão, Lei n.º 3.315/2013 – LOA 2014.

No caso das LOAs 2016 e 2017, foi necessário analisar outro anexo da lei, intitulado “Demonstrativo de funções, subfunções e programas conforme o vínculo com recursos”, para termos acesso às fontes de recursos planejadas para cada ação. Nesse anexo, as metas para a educação encontravam-se vinculadas às mesmas unidades orçamentárias, contudo os recursos para cada ação eram classificados em ordinários e vinculados, como pode ser observado no exemplo a seguir.

FIGURA 17 - EXEMPLO DE META PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2017 DO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO

Código	Especificação	Ordinário	Vinculado	Total
10.003	Departamento de Ensino - Depen	0,00	26.643.488,99	26.643.488,99
12	Educação	0,00	26.643.488,99	26.643.488,99
12.306	Alimentação e Nutrição	0,00	2.499.999,92	2.499.999,92
12.306.0034	Programa de alimentação escolar	0,00	2.499.999,92	2.499.999,92
137	42631-8 FNDE-MERENDA PROG.NAC.ALIM.ESC.		1.065.080,00	
12.361	Ensino Fundamental	0,00	8.857.115,41	8.857.115,41
12.361.0038	Programa de desenvolvimento do ensino fundamental	0,00	8.837.115,41	8.837.115,41
104	11.312-3 25% - s/ demais Imp.Vinc.Educ.		8.837.115,41	
12.361.0045	Programa de assistência ao educando	0,00	20.000,00	20.000,00
0	Recursos Ordinários (Livres)Ex.Co		20.000,00	
12.365	Educação Infantil	0,00	12.473.617,95	12.473.617,95
12.365.0042	Programa de desenvolvimento da educação infantil	0,00	12.473.617,95	12.473.617,95
103	11.313-1 - 10% Sobre Transfer. Const.		12.473.617,95	
12.366	Educação de Jovens e Adultos	0,00	70.383,41	70.383,41
12.366.0043	Programa de desenvolvimento da educação de jovens e adultos	0,00	70.383,41	70.383,41
104	11.312-3 25% - s/ demais Imp.Vinc.Educ.		70.383,41	
12.367	Educacao Especial	0,00	2.742.372,30	2.742.372,30
12.367.0044	Programa de desenvolvimento da educação especial e inclusão educacion	0,00	2.742.372,30	2.742.372,30
104	11.312-3 25% - s/ demais Imp.Vinc.Educ.		2.742.372,30	

Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Mourão, Lei n.º 3.805/2016 – LOA 2017.

A análise dos exemplos nos proporciona verificar mais uma vez que a indicação das fontes de recursos ocorre de forma técnica.

### 3.4.4 MUNICÍPIO DE MATINHOS

No PPA 2014-2017 do município de Matinhos, as metas para a educação se encontram no “Programa Ações de Educação e Sistemas de Ensino”. Nesse município se demonstra o custo total estimado para o programa, sem delimitar as fontes dos recursos. Além disso, não são apontados os indicadores para avaliação do mesmo. No quadro a seguir podemos verificar suas principais características.

QUADRO 13 - PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO “PROGRAMA AÇÕES DE EDUCAÇÃO E SISTEMAS DE ENSINO” PLANEJADO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE MATINHOS

Programa Ações de Educação e Sistemas de Ensino		
Objetivo	Justificativa	Custo total estimado para o programa
Ações de Educação e Sistemas de Ensino	Atender com qualidade o ensino municipal	R\$ 88.244.744,41*

Fonte: Prefeitura Municipal de Matinhos, Lei n.º 1.669/2013 – PPA 2014-2017.

\* Valores nominais estipulados na lei consultada.

Nesse programa, as metas para a educação são classificadas por atividades e/ou projetos e a quantidade a ser atingida com cada ação é determinada por ano, o que facilita o acompanhamento da implementação das mesmas. Na divulgação dessas metas são disponibilizadas informações sobre o projeto e/ou atividade (código e denominação) e principais metas (código, especificação, unidade de medida e quantidade por ano), como pode ser observado nos exemplos a seguir.

FIGURA 18 - EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE MATINHOS

1.004	PROJETO: CONSTRUÇÃO DE CRECHE					
Principais Metas:						
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	Unidade	2014	2015	2016	2017
1	Construir creche	unidade	1	1		
2.032	ATIVIDADE: MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL					
Principais Metas:						
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	Unidade	2014	2015	2016	2017
1	Atender e educar alunos no ensino especial	Aluno	100	100	98	98
2	Construir um Centro de Avaliação Diagnóstica e Atendimento Especializado	Centro		1		
3	Realizar um concurso específico para educação especial e equipe técnica multidisciplinar.	Concurso	1	1	1	1
4	Equipar escolas e salas com material específico para educação especial	Equipamentos	5	5	6	6
5	Adquirir equipamentos de informática com tecnologia assistida para alunos com paralisia cerebral	Equipamentos	3	5	5	5
6	Promover eventos de orientação aos pais e encontro das famílias - Projeto Família - Escola	Eventos	3	6	8	8

Fonte: Prefeitura Municipal de Matinhos, Lei n.º 1.669/2013 – PPA 2014-2017.

O município de Matinhos planeja um grande número de metas para a educação. Estas se apresentam, em sua maioria, de forma específica, facilitando o entendimento do que realmente seria realizado. Problemas relacionados à clareza das informações foram identificados na organização das metas referentes às atividades: “Manutenção das atividades da educação”, “Manutenção das atividades do Ensino Fundamental”, “Administração dos recursos do FUNDEB-Fundamental”, “Manutenção dos Centros de Educação Infantil”, “Fomento às parcerias interinstitucionais” e “Administração dos recursos do FUNDEB-Infantil”, pois as mesmas são apresentadas de maneira conjunta, sem se estabelecer a qual atividade se referiam.

Também foram identificadas metas que não coincidiam com a unidade de medida estipulada, como “Capacitar professores – Plano de formação continuada específica para a educação infantil dos professores da rede pública municipal”, tendo como unidade de medida o número de CEIs e não o de professores; e “Promover eventos com atividades de lazer e atividades diversificadas aos alunos”, tendo como unidade de medida o número de escolas e CEIs e não o de eventos ou o de alunos a serem atendidos. Além de estipular meta de contratação de servidores por concurso e teste seletivo sem estipular que servidores seriam contratados, e meta de “Apoiar entidade assistencial” na atividade “Suporte às ações do Ensino Superior”, sem estipular quais seriam essas entidades.

Outras situações evidenciadas referem-se à falta de estabelecimento de metas físicas para todos os anos em ações que apresentam essa necessidade, como na meta “Manter alunos nas séries iniciais do ensino fundamental”, em que se delimita a quantidade de alunos apenas para o ano de 2014 e para os próximos anos o espaço encontra-se em branco; metas genéricas, como “Atender as necessidades para execução das atividades da EJA” e “Gerenciar a aplicação dos recursos provenientes do Salário Educação”; metas de construção e reforma, sem delimitação da localidade ou das escolas/CEIs que seriam contemplados, como “Construir os CEIs”, “Melhorar os CEIs”, “Construir área de lazer para crianças de 0 a 5 anos”, “Promover melhorias nas escolas municipais”, “Construir quadra junto a Escola Municipal”, “Construir escolas municipais”, “Construir unidades de educação infantil”, “Construir escola”, “Construir creche”, “Construir um Centro de Avaliação Diagnóstica e Atendimento Especializado”.

Nas LDOs do município de Matinhos, as metas para a educação encontram-se organizadas da mesma forma como no PPA. Parece que o documento global foi desmembrado entre os anos das LDOs, como pode ser observado nos exemplos a seguir referentes à “Atividade: Manutenção Transporte Escolar”.

FIGURA 19 - METAS PLANEJADAS PARA A MANUTENÇÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE MATINHOS

2.028	ATIVIDADE: MANUTENÇÃO TRANSPORTE ESCOLAR					
<b>Principais Metas:</b>						
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	Unidade	2014	2015	2016	2017
1	Adquirir veículos para transporte escolar	Veículo	6	6	6	6
2	Transportar os alunos do ensino fundamental e infantil	aluno	7400	7600	8000	8000
3	Transportar os alunos do EJA no período noturno	aluno	230	240	240	240

Fonte: Prefeitura Municipal de Matinhos, Lei n.º 1.669/2013 – PPA 2014-2017.

FIGURA 20 - METAS PLANEJADAS PARA A MANUTENÇÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR NAS LDOs 2014, 2015, 2016 E 2017 DO MUNICÍPIO DE MATINHOS

2.018	ATIVIDADE: MANUTENÇÃO TRANSPORTE ESCOLAR		
Principais Metas:			
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	Unidade	2014
1	Adquirir veículos para transporte escolar	Veículo	6
2	Transportar os alunos do ensino fundamental e infantil	aluno	7400
3	Transportar os alunos do EJA no período noturno	aluno	230



2.028	ATIVIDADE: MANUTENÇÃO TRANSPORTE ESCOLAR
-------	--

**Principais Metas:**

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	Unidade	2015
1	Adquirir veículos para transporte escolar	Veículo	6
2	Transportar os alunos do ensino fundamental e infantil	aluno	7600
3	Transportar os alunos do EJA no período noturno	aluno	240

2.028	ATIVIDADE: MANUTENÇÃO TRANSPORTE ESCOLAR
-------	--

**Principais Metas:**

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	Unidade	2016
1	Adquirir veículos para transporte escolar	Veículo	6
2	Transportar os alunos do ensino fundamental e infantil	aluno	8000
3	Transportar os alunos do EJA no período noturno	aluno	240

2.028	ATIVIDADE: MANUTENÇÃO TRANSPORTE ESCOLAR
-------	--

**Principais Metas:**

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	Unidade	2017
1	Adquirir veículos para transporte escolar	Veículo	6
2	Transportar os alunos do ensino fundamental e infantil	aluno	8000
3	Transportar os alunos do EJA no período noturno	aluno	240

Fonte: Prefeitura Municipal de Matinhos, Lei n.º 1.615/2013 – LDO 2014, Lei n.º 1.720/2014 – LDO 2015, Lei n.º 1.789/2015 – LDO 2016 e Lei n.º 1.846/2016 – LDO 2017.

As únicas diferenças identificadas referem-se à: não planejamento do projeto específico de “construção de escolas” nas LDOs 2014 e 2017, não planejamento do projeto específico de “construção de creche” nas LDOs 2014, 2016 e 2017, inserção da meta “Universalização de acesso à educação infantil, na etapa da pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade” nas LDOs 2016 e 2017, mudança na LDO 2017 da unidade de medida e do produto no “Projeto: Aquisição de equipamentos pelo PAR”, prevendo a aquisição de 30 equipamentos e não mais o recebimento de dois ônibus escolares, como previsto no PPA, e a mudança da denominação da “Atividade: Suporte as ações do ensino superior” que passa a ser denominada “Atividade: Transporte escolar 3.º grau” na LDO 2014, não alterando, contudo, a especificação e a quantidade da ação planejada para aquele ano. Assim, os problemas relacionados à clareza das informações nas Leis de Diretrizes Orçamentárias são os mesmos identificados no PPA.

Nas LOAs, as metas para a educação são divulgadas de forma diferente que no PPA e nas LDOs, pois estas se encontram organizadas pelas unidades orçamentárias: Gabinete do Secretário, Coordenação Geral do Ensino Fundamental, e Coordenação Geral da Educação Infantil. Cabe destacar, no entanto, que as atividades planejadas são as mesmas estipuladas no PPA e nas LDOs.



Na divulgação dessas metas são indicados os recursos planejados para cada atividade, classificados por operações especiais, projetos ou atividades. No exemplo a seguir podemos observar como essas informações são disponibilizadas.

FIGURA 21- EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2014 DO MUNICÍPIO DE MATINHOS

Unidade Gestora..... CONSOLIDADO  
Orgao..... 08 SECRETARIA DE EDUC., CULTURA E ESPORTES  
Unidade Orcamentaria: 08.01 Gabinete do Secretario

Codigo	Especificacao	Projetos	Atividades	Oper. Especiais	Total
12.000.0000.0.000.000	Educacao		4.648.361,00		4.648.361,00
12.361.0000.0.000.000	Ensino Fundamental		4.324.331,00		4.324.331,00
12.361.0108.0.000.000	Acoes de Educacao e Sistemas de Ensino		4.324.331,00		4.324.331,00
12.361.0108.2.024.000	MANUTENCAO DA SECRETARIA DA EDUCACAO		3.704.331,00		3.704.331,00
12.361.0108.2.026.000	FOMENTO A PARCERIAS INTERINSTITUCIONAIS		620.000,00		620.000,00
12.364.0000.0.000.000	Ensino Superior		324.030,00		324.030,00
12.364.0108.0.000.000	Acoes de Educacao e Sistemas de Ensino		324.030,00		324.030,00
12.364.0108.2.025.000	SUPORTE AS ACOES DO ENSINO SUPERIOR		324.030,00		324.030,00
28.000.0000.0.000.000	Encargos Especiais			29.000,00	29.000,00
28.846.0000.0.000.000	Outros Encargos Especiais			29.000,00	29.000,00
28.846.0000.0.000.000	Operacoes Especiais			29.000,00	29.000,00
28.846.0000.0.006.000	Pagamentos de Indenizacoes e Restituicoes			29.000,00	29.000,00
Total Unidade Orcamentaria.....			4.648.361,00	29.000,00	4.677.361,00

Fonte: Prefeitura Municipal de Matinhos, Lei n.º 1.670/2013 – LOA 2014.

A análise das LOAs permitiu verificar que, apesar desse município descrever metas diversificadas e específicas no PPA e nas LDOs, no momento da definição dos recursos nas LOAs estas passam a estar relacionadas apenas à atividade geral.

Outra situação identificada se refere à incongruência de ações planejadas nas LDOs sem previsão de recursos nas LOAs, como na LOA 2015, na qual não foram planejados recursos para construção de escolas e para aquisição de equipamentos pelo PAR. Estas, porém, foram atividades planejadas para este ano no PPA e na LDO 2015. Isso também ocorre na LOA 2016, na qual não há previsão de recursos para a construção de escolas, apesar de tal atividade estar prevista para aquele ano tanto no PPA quanto na LDO 2016. Ressalta-se, mais uma vez, que a análise recaiu sobre as leis orçamentárias originais, sem verificação das leis de alteração que poderiam justificar tais incongruências.

Verificamos também que nas LOAs 2014 e 2016 nenhum anexo disponível no portal da transparência informava as fontes de recursos para as metas da educação. Já nas LOAs 2015 e 2017 essa informação era disponibilizada em anexos diferentes. Na LOA 2015 no anexo “Relação da Despesa” e na LOA 2017 no anexo “Balancete por fonte de recursos”, no qual descrevem-se os códigos dos mesmos, e no anexo “Quadro de detalhamento da despesa”, no qual está indicada a

fonte dos recursos por meio do código, sendo necessário consultar esses dois documentos para acompanhar os mesmos. Nos exemplos a seguir podemos verificar como as informações são disponibilizadas em cada um desses anexos.

**FIGURA 22 - EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2015 DO MUNICÍPIO DE MATINHOS – ANEXO RELAÇÃO DA DESPESA**

Orgao.....: 08 SECRETARIA DE EDUC., CULTURA E ESPORTES

Unidade Orcamentaria: 08.02 Coordenacao Geral do Ensino Fundamental

Dotacao					Saldo Disponivel
1230601082.027000	PROGRAMA MERENDA ESCOLAR-FUNDAMENTAL				
3.3.90.32.00.00.00	MATERIAL, BEM OU SERVICO PARA DISTRIBUIC	107	Salario Educacao - Recurso Federal	3154	500.000,00
3.3.90.32.00.00.00	MATERIAL, BEM OU SERVICO PARA DISTRIBUIC	111	Merenda Escolar - Exercicio Corrent	822	250.000,00
1236101082.028000	MANUTENCAO DO TRANSPORTE ESCOLAR				
3.3.90.30.00.00.00	MATERIAL DE CONSUMO	104	25% sobre demais impostos vinculado	824	700.000,00
3.3.90.30.00.00.00	MATERIAL DE CONSUMO	112	Convenio Transporte Escolar - Recur	830	3.895,00
3.3.90.30.00.00.00	MATERIAL DE CONSUMO	113	Convenio Transporte Escolar - Recur	833	215.000,00
3.3.90.39.00.00.00	OUTROS SERV. DE TERCEIROS - PESSOA JURID	104	25% sobre demais impostos vinculado	836	300.000,00
3.3.90.39.00.00.00	OUTROS SERV. DE TERCEIROS - PESSOA JURID	112	Convenio Transporte Escolar - Recur	845	6.920,00
3.3.90.39.00.00.00	OUTROS SERV. DE TERCEIROS - PESSOA JURID	113	Convenio Transporte Escolar - Recur	856	96.180,00
4.4.90.52.00.00.00	EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	104	25% sobre demais impostos vinculado	867	10.000,00

Fonte: Prefeitura Municipal de Matinhos, Lei n.º 1.756/2014 – LOA 2015.

**FIGURA 23 - EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2017 DO MUNICÍPIO DE MATINHOS – ANEXO BALANCETE POR FONTES DE RECURSOS**

Fonte de Recursos	Receita	Previsto	Arrecadado Desp.	Dot. Inicial	Dot. Atualizada	Liberado	Empenhado Mes	Empenhado Ano	Em Liquidacao	Liquidado
0 Recursos Ordinarios (Livres) -	91.327.748,05		0,00	45.452.667,13	45.452.667,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1 RECURSOS DO TESOURO (DESCENTRAL				4.903.898,39	4.903.898,39	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
40 Regime Proprio de Previdencia S	8.783.706,75		0,00	8.783.706,75	8.783.706,75	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
77 FASSEM - FUNDO DE ASSISTENCIA M	3.874.500,00		0,00	3.874.500,00	3.874.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
101 FUNDEF 60% - Exercicio Corrente	16.091.308,00		0,00	12.068.481,00	12.068.481,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
102 FUNDEF 40% - Exercicio Corrente	0,00		0,00	4.022.827,00	4.022.827,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
103 5% Sobre Transferencias Constit	20.000,00		0,00	1.817.763,29	1.817.763,29	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
104 25% sobre demais impostos vincu	34.067,25		0,00	17.090.016,86	17.090.016,86	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
105 Alienacao de Ativos da Educacao	10.000,00		0,00	10.000,00	10.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
107 Salario Educacao - Recurso Fede	1.632.333,50		0,00	1.632.333,50	1.632.333,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
108 Creche Junara	0,00		0,00							
110 CRECHE MANGUE SECO	0,00		0,00							
111 Merenda Escolar - Exercicio Cor	554.348,02		0,00	554.348,02	554.348,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
112 Convenio Transporte Escolar - R	11.923,54		0,00	11.923,54	11.923,54	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
113 Convenio Transporte Escolar - R	391.000,00		0,00	391.000,00	391.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
116 Programa Nacional de Alimentaca	0,00		0,00							

Fonte: Prefeitura Municipal de Matinhos, Lei n.º 1.866/2016 – LOA 2017

**FIGURA 24 - EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2017 DO MUNICÍPIO DE MATINHOS – ANEXO QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA**

Orgao.....: 08 SECRETARIA DE EDUC., CULTURA E ESPORTES

Unidade Orcamentaria: 08.02 Coordenacao Geral do Ensino Fundamental

Codigo	Especificacao	Despesa	Esfera	Fonte	----- Importancia ----- Detalhada Total da Aplicacao
12.306.0108.2.027.000	PROGRAMA MERENDA ESCOLAR-FUNDAMENTAL				826.875,00
3.3.90.32.00.00.00	MATERIAL, BEM OU SERVICO PARA DISTRIBUIC	1582	Fiscal	0	0,00
3.3.90.32.00.00.00	MATERIAL, BEM OU SERVICO PARA DISTRIBUIC	1583	Fiscal	107	548.144,58
3.3.90.32.00.00.00	MATERIAL, BEM OU SERVICO PARA DISTRIBUIC	1585	Fiscal	111	278.730,42

Fonte: Prefeitura Municipal de Matinhos, Lei n.º 1.866/2016 – LOA 2017.

A análise dos exemplos proporciona verificar que novamente a indicação das fontes de recursos ocorre de forma técnica.

### 3.4.5 MUNICÍPIO DE TERRA RICA

No município de Terra Rica, as metas para a educação planejadas para o PPA 2014-2017 encontram-se nos programas “Primeiros Passos – Educação Infantil” e “Acesso Integral ao Ensino Fundamental e Pré-Escola”<sup>51</sup>. Neste município são apresentados indicadores com metas a serem atingidas anualmente com os programas, bem como os recursos planejados por programa, contudo sem a indicação das fontes de recursos. No quadro a seguir podemos observar as principais características desses programas.

QUADRO 14 - PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS PROGRAMAS PLANEJADOS PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE TERRA RICA

Programa Primeiros Passos - Educação Infantil											
Objetivo	Indicador	Medida Inicial	Medida esperada 2014	Medida esperada 2015	Medida esperada 2016	Medida esperada 2017	Valor 2014 (R\$)*	Valor 2015 (R\$)*	Valor 2016 (R\$)*	Valor 2017 (R\$)*	Total (R\$)*
Ofertar as crianças do município acesso à EI (Creches).	Quantidade de alunos matriculados na EI.	0	495	510	525	550	720.000,00	984.000,00	1.445.593,10	2.933.000,00	6.082.593, 10
Programa Acesso Integral ao Ensino Fundamental e Pré-Escola											
Objetivo	Indicador	Medida Inicial	Medida esperada 2014	Medida esperada 2015	Medida esperada 2016	Medida esperada 2017	Valor 2014 (R\$)*	Valor 2015 (R\$)*	Valor 2016 (R\$)*	Valor 2017 (R\$)*	Total (R\$)*
Proporcionar às crianças acesso integral ao EF e a Pré-Escola.	Quantidade de alunos matriculados no EF.	990	1.000	1.020	1.040	1.050	6.210.000,00	8.240.323,16	9.031.974,39	9.061.710,14	32.544.007,69

Fonte: Prefeitura Municipal de Terra Rica, Lei n.º 52/2013 – PPA 2014-2017.

\* Valores nominais estipulados na lei consultada.

A análise do quadro evidencia que o indicador do “Programa Acesso Integral ao Ensino Fundamental e Pré-Escola” não corresponde à totalidade do objetivo do mesmo, haja vista levar em consideração apenas o número de alunos matriculados no ensino fundamental e não trazer indicador sobre a pré-escola. Além disso, a medida inicial do indicador do “Programa Primeiros Passos – Educação Infantil” encontra-se zerada, o que gera dúvida se, no momento de elaboração do PPA 2014-2017, o município possuía matrículas na educação infantil (creche) ou se foi apenas um problema de formatação do documento.

<sup>51</sup> Foram encontradas duas ações em dois outros programas não relacionados diretamente à educação: a ação “Gestão de Pessoal do Gabinete do Secretário de Educação”, no programa “Gestão Institucional”, e a ação “Manutenção do Déficit do RPPS – Educação”, no programa “Encargos Especiais”.

Na apresentação das metas para a educação são disponibilizadas informações sobre o programa (denominação, objetivo, indicador, tipo de indicador, unidade de medida, medida inicial, medida esperada, público-alvo e total dos recursos por ano e geral), assim como informações sobre cada ação (código, tipo, denominação da ação, unidade de medida, quantidade por ano e total), como pode ser observado no exemplo a seguir.

FIGURA 25 - EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE TERRA RICA

					2014	2015	2016	2017	Total	
Programa: 8 - ACESSO INTEGRAL AO ENSINO FUNDAMENTAL E PRÉ-ESCOLA					Total Programa:	6.210.000,00	8.240.323,16	9.031.974,39	9.061.710,14	32.544.007,69
Objetivo: Proporcionar às crianças acesso integral ao ensino fundamental e à pré-escola.										
Indicador		Tipo indicador		Un. de Medida	Medida inicial	Público alvo				
Quantidade de Alunos Matriculados no Ensino Fundamental		Outros Indicadores		Número de Alunos	990,000	População em Geral				
Nota explicativa:					Medida esperada:	1.000,000	1.020,000	1.040,000	1.050,000	
Código	Tipo	Nome da ação			Unidade de Medida					
Prefeitura Municipal de Terra Rica						400.000,00	778.737,01	731.181,47	835.210,21	2.843.128,69
70	Atividade	Fornecimento de Merenda a Educandos			Número de Alunos	0,000	0,000	1.785,000	1.852,000	
Descrição complementar:		Compreende as despesas com a aquisição de Gêneros Alimentícios, Gaz de Cozinha e demais custos de manutenção da merenda escolar.								
Nota explicativa:										
Produto esperado:		Alunos Atendidos								
Função:	12 - EDUCAÇÃO									
Subfunção:	361 - ENSINO FUNDAMENTAL									

Fonte: Prefeitura Municipal de Terra Rica, Lei n.º 52/2013 – PPA 2014-2017.

Na análise das metas foram identificados problemas relacionados à clareza das informações no que se refere ao planejamento de recursos por dois anos (2014 e 2015) e meta física zerada em praticamente todas as atividades (somente as atividades “Manutenção do FUNDEB – Educação Infantil” e “Manutenção do déficit atuarial do RPPS – Educação” que traziam metas físicas para aqueles anos). Em outras atividades, o número de alunos planejado para ser atendido em 2016 e 2017 é superior ao indicador esperado para o período. Isso ocorreu nas atividades: “Fornecimento de merenda a Educandos”; “Manutenção da Educação Básica – Infantil” e na “Manutenção da Educação Básica – Ensino Fundamental”. Além da situação do número de professores planejado para o ano de 2014 (7.404) ser muito superior ao planejado para os próximos anos (2015 – 0; 2016 – 60; 2017 – 50) na atividade “Manutenção do FUNDEB – Educação Infantil”, o que nos leva a acreditar que ocorreu um erro de digitação.

Outra situação evidenciada refere-se às metas de construção, ampliação e reformas que não apresentavam a localidade e/ou as escolas/CMEIs que seriam

contemplados. Além disso, a unidade de medida utilizada para a ação são metros quadrados, e para 2016 duas metas (“Construção de quadra escolar”, “Construção/Reforma de escolas e creches”) apresentaram meta física um, unidade de medida “metros quadrados” e produto esperado “obra construída/ampliada/Escola construída/ampliada ou reformada”, e para 2017 uma meta (“Construção, ampliação e reformas dos CMEIs”) apresentou meta física um, unidade de medida “metros quadrados” e o produto esperado “creche construída/ampliada ou reformada” e duas (“Construção de quadra escolar”, “Construção/Reforma de escolas e creches”) planejaram 414,7 e 446 metros quadrados respectivamente. Esta situação dificulta o acompanhamento dessas metas, visto que não fica claro se seriam construídas com este tamanho ou se várias construções juntas chegariam a metragem planejada.

Nas LDOs do município de Terra Rica, as metas para a educação se encontram nos mesmos programas estipulados pelo PPA, contudo a forma de divulgação dessas metas se altera. Deixa-se de disponibilizar os dados relativos ao programa e, nas LDOs 2014 e 2015, descreve-se a tipificação da despesa para cada atividade, como pode ser observado no exemplo a seguir.

FIGURA 26 - EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LDO 2015 DO MUNICÍPIO DE TERRA RICA

Programa: 8 - ACESSO INTEGRAL AO ENSINO FUNDAMENTAL E PRÉ-ESCOLA					
Código	Tipo	Nome da ação	Unidade de Medida	Meta quantitativa	Valor
70	Atividade	Fornecimento de Merenda a Educandos	Número de Alunos	0,000	778.737,01
Função:	12 - EDUCAÇÃO	Subfunção: 381 - ENSINO FUNDAMENTAL			
	Descrição:	Compreende as despesas com a aquisição de Gêneros Alimentícios, Gaz de Cozinha e demais custos de manutenção da merenda escolar.			
	Produto esperado:	Alunos Atendidos			778.737,01
	Projeto/Atividade	2-070-Fornecimento de Merenda a Educandos			
		3.3.00.00.00.00 OUTRAS DESPESAS CORRENTES		778.737,01	
				Total do Programa:	7.892.393,40

Fonte: Prefeitura Municipal de Terra Rica, Lei n.º 40/2014 – LDO 2015.

A análise das metas permitiu verificar que as LDOs apresentam as mesmas metas planejadas no PPA. As únicas mudanças verificadas referem-se às ações “Construção de quadra escolar” e “Construção de escolas e creches” que aparecem duplicadas na LDO 2014 (na primeira vez aparecem com meta física zerada e na segunda com previsão de meta física); e a exclusão das atividades “Construção de quadra escolar”, “Construção/Reforma de escolas e creches” e “Contribuição e/ou Subvenção – auxílio do transporte escolar – Ensino Superior”, nas LDOs 2015 e



2016. Assim sendo, foram identificados os mesmos problemas relacionados à clareza das informações indicados na análise do PPA. Somente nas LDOs 2014 e 2015 encontramos problemas diferenciados no que se refere à unidade de medida utilizada, pois foi utilizado “número de alunos” para a maioria das ações e, em vários casos, essa unidade de medida não se relacionava à descrição/objetivos da ação. Além disso, verificamos que não houve uma revisão das ações para corrigir as metas físicas que apareciam zeradas mesmo com o planejamento de recursos tanto no PPA quanto nas LDOs 2014 e 2015.

Nas LOAs, as metas para a educação se apresentam de forma diferente ao PPA e às LDOs, pois estas se encontram organizadas por unidades orçamentárias: Divisão de Ensino Fundamental, Divisão de Educação Infantil, Divisão de Educação de Jovens e Adultos e Divisão de Transporte Escolar. Cabe destacar, no entanto, que as ações planejadas são as mesmas estipuladas no PPA e nas LDOs.

Na divulgação dessas metas apresentam-se os recursos totais por órgão e unidade, assim como são definidos os recursos para cada ação. No exemplo a seguir podemos verificar como ocorre a disponibilização dessas informações.

FIGURA 27 - EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2017 DO MUNICÍPIO DE TERRA RICA

<b>Órgão: 04 SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA</b>		<b>TOTAL ÓRGÃO:</b>	<b>12.554.710,14</b>
<b>Unidade: 002 DIVISÃO DE ENSINO FUNDAMENTAL</b>		<b>TOTAL UNIDADE:</b>	<b>6.204.399,35</b>
<b>CÓDIGO</b>	<b>CARACTERIZAÇÃO DOS OBJETIVOS</b>	<b>VALOR</b>	
12 361 00081 124	Construção de Quadra Escolar Construção de Quadra Escolar Coberta com Vestiário	75.000,00	
12 361 00081 125	Construção, Ampliação e Reforma de Escolas Construção de Escolas para melhor atender a demanda escolar no Município	110.000,00	
12 361 00082 064	Manutenção do FUNDEB - Ensino Fundamental Compreende as despesas com pessoal custeado com recursos do Fundeb	3.076.956,61	
12 361 00082 065	Manutenção da Educação Básica - Ensino Fundamental Compreende as despesas com pessoal custeado com recursos próprios e demais despesas de manutenção da escola municipal bem como, pintura da escola, aquisição de materiais de consumo, serviços de terceiros, etc.	2.932.442,74	
12 361 00082 068	Contribuições e/ou Convênios com Instituições ou Entidades do Terceiro Setor, Vinculados a Educação Compreendem as despesas relativas as contribuições e/ou convênios/termos firmados entre o Município e entidades para realização de atividades de interesse da Municipalidade vinculados a Educação.	10.000,00	

Fonte: Prefeitura Municipal de Terra Rica, Lei n.º 38/2016 – LOA 2017.

Como as ações planejadas são as mesmas do PPA e das LDOs, foram identificados os mesmos problemas relacionados à clareza das informações, acrescidos da incongruência entre ações planejadas nas LDOs sem a previsão de recursos nas LOAs, bem como a previsão de recursos nas LOAs sem planejamento

das metas nas LDOs. A primeira situação ocorreu na LOA 2014, na qual não são planejados recursos para “Construção de quadra escolar” e nem para “Construção de escolas e creches”, embora essas metas tenham sido planejadas na LDO 2014 e não tenham sido planejadas no PPA; e na LOA 2016 planejaram-se recursos para “Construção de quadra escolar”, “Construção, ampliação e reforma de escolas”, “Contribuição e/ou subvenção – auxílio ao transporte escolar – ensino superior”, porém essas metas não foram planejadas na LDO 2016, mas foram no PPA para esse ano. A segunda situação ocorreu na LOA 2015, na qual se planejou uso de recurso para “Construção de quadra escolar” e “Construção, ampliação e reforma de escolas”, porém essas metas não estavam planejadas na LDO 2015, mas havia previsão de recursos no PPA sem estabelecer a meta física. Também se planeja recurso para “Aquisição de veículo”, porém sem planejamento da meta no PPA e na LDO para aquele ano. Ressalta-se, novamente, que foram analisadas as leis orçamentárias originais, sem verificar as leis de alteração que poderiam justificar essas incongruências.

As informações sobre as fontes de recursos foram encontradas em outro anexo, intitulado “Quadro de detalhamento da despesa orçamentária”, no qual são caracterizadas as despesas e indicadas as fontes de recursos para efetivá-las, porém essa indicação ocorre de forma técnica. No exemplo a seguir podemos observar como são disponibilizadas as informações nesse anexo.

FIGURA 28 - EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2016 DO MUNICÍPIO DE TERRA RICA – ANEXO QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

<b>Órgão</b>	<b>04</b>	<b>SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA</b>	<b>TOTAL ÓRGÃO:</b>	<b>10.647.567,49</b>
<b>Unidade</b>	<b>001</b>	<b>DIVISÃO DE ENSINO FUNDAMENTAL</b>	<b>TOTAL UNIDADE:</b>	<b>6.608.287,80</b>
<hr/>				
FUNÇÃO:	12	EDUCAÇÃO		
SUBFUNÇÃO:	361	ENSINO FUNDAMENTAL		
PROGRAMA:	0008	ACESSO INTEGRAL AO ENSINO FUNDAMENTAL E PRÉ-ESCOLA		
PROJETO/ATIVIDADE:	12.361.0008.2-070	Fornecimento de Merenda a Educandos	TOTAL P/A:	731.181,47
OBJETIVO: Compreende as despesas com a aquisição de Gêneros Alimentícios, Gaz de Cozinha e demais custos de manutenção da merenda escolar.				
<hr/>				
	3.0.00.00.00.00	DESPESAS CORRENTES		731.181,47
	3.3.00.00.00.00	OUTRAS DESPESAS CORRENTES		731.181,47
	3.3.90.00.00.00	APLICAÇÕES DIRETAS		731.181,47
	3.3.90.32.00.00	MATERIAL, BEM OU SERVIÇO PARA DISTRIBUIÇÃO GRATUITA		731.181,47
00585	000 0/1/7/0/0	Recursos Ordinários (Livres)		550.000,00
00590	113 1001/6/5/0/0	Programa Merenda Escolar - Ensino Fundamental - Exercício Corrente		181.181,47

Fonte: Prefeitura Municipal de Terra Rica, Lei n.º 75/2015 – LOA 2016.



### 3.4.6 MUNICÍPIO DE ANTÔNIO OLINTO

Na apresentação das metas para a educação no PPA 2014-2017 do município de Antônio Olinto, são disponibilizadas informações sobre o programa (denominação, objetivo e total de recursos por ano e geral), bem como sobre cada ação que será realizada no mesmo (código, tipo, nome da ação, unidade de medida e recursos por ano e geral), como pode ser observado no exemplo a seguir.

FIGURA 29 - EXEMPLO DE META PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE ANTÔNIO OLINTO

				2014	2015	2016	2017	Total	
Programa: 6 - ENSINO INFANTIL				Total Programa:	385.000,00	423.500,00	465.850,00	512.435,00	1.786.785,00
Objetivo: MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL									
Código	Tipo	Nome da ação	Unidade de Medida						
Município de Antonio Olinto				385.000,00	423.500,00	465.850,00	512.435,00	1.786.785,00	
7	Atividade	MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	MUNICIPES	1,000	1,000	1,000	1,000		
Descrição complementar:									
				1. Prosseguir na manutenção, expansão e melhorias da educação infantil;					
				2. Adquirir materiais didático-pedagógicos, equipamentos e mobiliários para a educação infantil;					
				3. Adquirir kit de uniforme escolar;					
				4. Adquirir kit de material escolar;					
				5. Proporcionar cursos de formação continuada aos professores e profissionais de apoio da educação infantil;					
Nota explicativa:									
Produto esperado:				Servidores Atendidos					
Função:	12 - EDUCAÇÃO								
Subfunção:	365 - EDUCAÇÃO INFANTIL								

Fonte: Prefeitura Municipal de Antônio Olinto, Lei n.º 770/13 – PPA 2014-2017.

Ao analisarmos esse exemplo, assim como todas as metas para a educação nesse município, foi possível verificar que, se a descrição complementar da atividade fosse transformada em ações facilitaria muito o acompanhamento das mesmas, haja vista que o formato disponibilizado para a ação (formato de atividade e/ou projeto) a torna mais ampla e genérica.

Outro problema evidenciado refere-se à unidade de medida utilizada, pois, para todas as atividades, indicou-se a unidade de medida “municípios”. Em alguns casos, essa unidade de medida não corresponde ao objetivo da ação, como no projeto “Construção/ampliação de unidades escolares”, em que não se estabelecem quantas unidades escolares seriam construídas ou ampliadas. Além disso, nessa ação também não se estabelecem a localidade e quais unidades escolares seriam contempladas, o que dificulta o acompanhamento posterior. Ainda com relação ao problema da unidade de medida, verificou-se na atividade “Manutenção da Educação Infantil” (como pode ser observado no exemplo citado anteriormente), a indicação da unidade de medida “municípios”, a meta quantitativa para cada ano um e o produto esperado – “servidores atendidos”. Tal situação nos faz refletir se isso é

um problema de digitação do documento ou se indica a falta de entendimento (planejamento) do que se espera com a ação.

Nas LDOs do município de Antônio Olinto, as metas para a educação são apresentadas da mesma forma que no PPA. Observamos apenas a inclusão de um dado a mais nas LDOs 2014, 2015 e 2016 no que se refere à divulgação da tipificação da despesa e os recursos direcionados para as mesmas, como pode ser observado no exemplo a seguir.

FIGURA 30 - EXEMPLO DE META PARA A EDUCAÇÃO NA LDO 2014 DO MUNICÍPIO DE ANTÔNIO OLINTO

Programa: 6 - ENSINO INFANTIL					
Código	Tipo	Nome da ação	Unidade de Medida	Meta quantitativa	Valor
7	Atividade	MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	MUNICIPES	1,000	385.000,00
Função:	12 - EDUCAÇÃO	Subfunção: 365 - EDUCAÇÃO INFANTIL			
	Descrição:	1. Prosseguir na manutenção, expansão e melhorias da educação infantil; 2. Adquirir materiais didático-pedagógicos, equipamentos e mobiliários para a educação infantil; 3. Adquirir kit de uniforme escolar; 4. Adquirir kit de material escolar; 5. Proporcionar cursos de formação continuada aos professores e profissionais de apoio da educação infantil;			
	Produto esperado:	Servidores Atendidos			
	Projeto/Atividade				385.000,00
		2-007-MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL			
		3.1.00.00.00.00 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS		130.000,00	
		3.3.00.00.00.00 OUTRAS DESPESAS CORRENTES		185.000,00	
		4.4.00.00.00.00 INVESTIMENTOS		70.000,00	
Total do Programa:					385.000,00

Fonte: Prefeitura Municipal de Antônio Olinto, Lei n.º 771/13 – LDO 2014.

A inclusão de novos programas foi identificada apenas na LDO 2016, com a inserção dos programas “Ensino Superior” e “Ensino Especial”. As características desses programas podem ser observadas na figura a seguir.

FIGURA 31 - EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LDO 2016 DO MUNICÍPIO DE ANTÔNIO OLINTO

Programa: 20 - ENSINO SUPERIOR					
Código	Tipo	Nome da ação	Unidade de Medida	Meta quantitativa	Valor
29	Atividade	ENSINO SUPERIOR	MUNICIPES	1,000	50.000,00
Função:	12 - EDUCAÇÃO	Subfunção: 364 - ENSINO SUPERIOR			
	Descrição:	Fomentar o repasse a Entidade para Transporte de Alunos para Ensino Superior.			
	Produto esperado:	Alunos Atendidos			
	Projeto/Atividade				50.000,00
		2-030-ENSINO SUPERIOR			
		3.3.00.00.00.00 OUTRAS DESPESAS CORRENTES		50.000,00	
Total do Programa:					50.000,00

Programa: 21 - ENSINO ESPECIAL					
Código	Tipo	Nome da ação	Unidade de Medida	Meta quantitativa	Valor
30	Atividade	ENSINO ESPECIAL	MUNICIPES	1,000	30.000,00
Função:	12 - EDUCAÇÃO	Subfunção: 367 - EDUCAÇÃO ESPECIAL			
	Descrição:	Fomentar o repasse a Entidade a APAE para atendimento a Educação Especial.			
	Produto esperado:	Pessoas Atendidas			
	Projeto/Atividade				55.000,00
		2-031-ENSINO ESPECIAL			
		3.3.00.00.00.00 OUTRAS DESPESAS CORRENTES		55.000,00	
Total do Programa:					30.000,00

Fonte: Prefeitura Municipal de Antônio Olinto, Lei n.º 811/15 – LDO 2016.

Já na LDO 2017 são inseridos dois novos tópicos de descrição nas atividades de “Manutenção da Educação Infantil” e “Manutenção do Ensino Fundamental” e dois novos tópicos de descrição no projeto “Construção/ampliação de unidades escolares”. Esses tópicos estão indicados por setas nas figuras a seguir.

FIGURA 32 - EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LDO 2017 DO MUNICÍPIO DE ANTÔNIO OLINTO

Programa: 6 - ENSINO INFANTIL					
Código	Tipo	Nome da ação	Unidade de Medida	Meta quantitativa	Valor
7	Atividade	MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	MUNICIPES	1,000	512.435,00
Função:	12 - EDUCAÇÃO	Subfunção: 305 - EDUCAÇÃO INFANTIL			
Descrição:		1. Prosseguir na manutenção, expansão e melhorias da educação infantil na área física;			
		2. Adquirir materiais didático-pedagógicos, equipamentos e mobiliários para a educação infantil;			
		3. Adquirir kit de uniforme escolar;			
		4. Adquirir kit de material escolar;			
		5. Proporcionar cursos de formação continuada aos professores e profissionais de apoio da educação infantil;			
		6. Adquirir materiais para datas comemorativas (Dia das Crianças, Páscoa, Dia do Professor entre outras);			
		7. Adequação ao CÓDIGO DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO - CSCIP;			
Produto esperado:		Servidores Atendidos			0,00
Projeto/Atividade					
Total do Programa:					512.435,00
Programa: 7 - ENSINO FUNDAMENTAL					
Código	Tipo	Nome da ação	Unidade de Medida	Meta quantitativa	Valor
8	Atividade	MANUTENÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL	MUNICIPES	1,000	3.074.610,00
Função:	12 - EDUCAÇÃO	Subfunção: 301 - ENSINO FUNDAMENTAL			
Descrição:		Prosseguir na manutenção, expansão e melhorias do ensino fundamental;			
		Adquirir materiais didático-pedagógicos, equipamentos e mobiliários para o ensino fundamental;			
		Adquirir kit de uniforme escolar;			
		Adquirir kit de material escolar; Proporcionar cursos de formação continuada aos professores e profissionais de apoio da rede municipal de ensino;			
		Ampliação, adequação e manutenção do prédio da Secretaria Municipal de Educação;			
		Aquisição de mobiliários, equipamentos e materiais pedagógicos para a Secretaria Municipal de Educação;			
		Adquirir equipamentos e materiais para a equipe multiprofissional			
		Adquirir materiais para datas comemorativas (Dia das Crianças, Páscoa, Dia do Professor entre outras);			
		Adequação ao CÓDIGO DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO - CSCIP;			
Produto esperado:		Pessoas Atendidas			0,00
Projeto/Atividade					
Programa: 7 - ENSINO FUNDAMENTAL					
Código	Tipo	Nome da ação	Unidade de Medida	Meta quantitativa	Valor
9	Projeto	CONSTRUÇÃO/AMPLIAÇÃO DE UNIDADES ESCOLARES	MUNICIPES	1,000	29.282,00
Função:	12 - EDUCAÇÃO	Subfunção: 301 - ENSINO FUNDAMENTAL			
Descrição:		Construir e ampliar escolas para atendimento do Ensino Fundamental, atendendo aos princípios da acessibilidade;			
		Adequar, ampliar e recuperar as salas de aula e demais dependências das escolas da rede municipal, atendendo aos princípios da acessibilidade;			
		Ampliar laboratórios de informática nas escolas municipais, garantindo o acesso de qualidade na rede mundial de computadores;			
		Construir e ampliar unidade de Educação Infantil, atendendo os princípios de acessibilidade;			
Produto esperado:		Adequar e ampliar as salas de aulas e demais dependências das unidades escolares atendendo a faixa etária dos 0 aos 5 anos.			0,00
Projeto/Atividade		Pessoas Atendidas			
Total do Programa:					3.103.892,00

Fonte: Prefeitura Municipal de Antônio Olinto, Lei n.º 833/16 – LDO 2017.

Apesar dessas modificações, verificamos que nas LDOs persistem os mesmos problemas relativos à clareza das informações já identificados na análise do PPA (ações definidas em formato de atividade e/ou projeto de forma ampla e genérica e unidade de medida apenas relacionada à municipais).

Nas LOAs, as metas para a educação são divulgadas de forma diferente que no PPA e nas LDOs, pois estas se encontram distribuídas de acordo com as unidades orçamentárias: Divisão de ensino e FUNDEB. Cabe destacar, no entanto, que as ações são as mesmas estipuladas nos programas definidos no PPA e nas LDOs. Na LOA 2017 foi possível identificar ações planejadas nos programas “Ensino Superior” e “Educação Especial”, programas estes que não foram planejados nem no PPA e nem na LDO 2017.

Na apresentação das metas são divulgadas informações sobre os recursos totais para o órgão e unidades orçamentárias, bem como sobre os recursos para cada ação, como pode ser verificado no exemplo a seguir.

FIGURA 33 - EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2017 DO MUNICÍPIO DE ANTÔNIO OLINTO

Órgão: 05		SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CULTURA E ESPORTES		TOTAL ÓRGÃO:	7.661.236,00
Unidade: 501		DIVISÃO DE ENSINO		TOTAL UNIDADE:	3.938.429,00
CÓDIGO		CARACTERIZAÇÃO DOS OBJETIVOS			VALOR
12	361	00071	009	CONSTRUÇÃO/AMPLIAÇÃO DE UNIDADES ESCOLARES	30.000,00
				CONSTRUÇÃO/AMPLIAÇÃO DE UNIDADES ESCOLARES	
12	361	00072	008	MANUTENÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL	2.928.892,00
				MANUTENÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL	
12	361	00082	010	MERENDA ESCOLAR	322.102,00
				MERENDA ESCOLAR	
12	364	00072	030	ENSINO SUPERIOR	90.000,00
12	365	00062	007	MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	512.435,00
				MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	
12	367	00072	031	ENSINO ESPECIAL	55.000,00

Fonte: Prefeitura Municipal de Antônio Olinto, Lei n.º 834/16 – LOA 2017.

Nas LOAs também persiste o problema relativo à clareza das informações já identificado no PPA e nas LDOs, pois as ações definidas continuam sendo descritas no formato amplo e genérico de atividade e/ou projeto.

Já as informações referentes às fontes de recursos foram encontradas em outro anexo das LOAs, intitulado “Quadro de detalhamento da despesa orçamentária”, no qual são caracterizadas as despesas para cada ação e são indicadas as fontes de recursos para a sua efetivação, contudo apresentadas de forma técnica, como pode ser observado no exemplo a seguir.

FIGURA 34 - EXEMPLO DE META PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2014 DO MUNICÍPIO DE ANTÔNIO OLINTO – ANEXO QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

Órgão	05	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CULTURA E ESPORTES			TOTAL ÓRGÃO:	5.756.000,00		
Unidade	501	DIVISÃO DE ENSINO			TOTAL UNIDADE:	2.959.000,00		
NATUREZA					RECURSO	DESDOBRAMENTO	ELEMENTO	CATEGORIA
ESPECIFICAÇÃO					ECONÔMICA			
CONTA	FONTE	F. PADRÃO / ORIG / APL / DES / DET						
FUNÇÃO:		12	EDUCAÇÃO					
SUBFUNÇÃO:		361	ENSINO FUNDAMENTAL					
PROGRAMA:		0007	ENSINO FUNDAMENTAL					
PROJETO/ATIVIDADE:		12.361.0007.1-009	CONSTRUÇÃO/AMPLIAÇÃO DE UNIDADES ESCOLARES				TOTAL P/A:	22.000,00
OBJETIVO:		CONSTRUÇÃO/AMPLIAÇÃO DE UNIDADES ESCOLARES						
4.0.00.00.00.00		DESPESAS DE CAPITAL						22.000,00
4.4.00.00.00.00		INVESTIMENTOS						22.000,00
4.4.90.00.00.00		APLICAÇÕES DIRETAS				22.000,00		
4.4.90.51.00.00		OBRAS E INSTALAÇÕES				22.000,00		
00710	103	103 / 1 / 1 / 0 / 0		5% sobre Transferências Constitucionais FUNDEB		22.000,00		

Fonte: Prefeitura Municipal de Antônio Olinto, Lei n.º 775/13 – LOA 2014.

### 3.4.7 MUNICÍPIO DE MIRADOR

No município de Mirador as metas para a educação planejadas para o PPA 2014-2017 encontram-se no programa de “Gestão de Desenvolvimento Global da Educação”, distribuídas nas subfunções: ensino fundamental, educação infantil, educação especial e educação de jovens adultos.

Nessas metas são disponibilizadas informações sobre o programa (denominação, produto, unidade, situação e metas físicas e financeiras por ano), assim como a função e subfunção ao qual o mesmo está vinculado, como pode ser verificado no exemplo a seguir.

FIGURA 35 - EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NO PPA 2014-2017 DO MUNICÍPIO DE MIRADOR

Reduzido:	0031	Situação: Em andamento	Ano	Metas Físicas	Metas Financeiras
Função:	12 EDUCACAO		2014	1,00	350.000,00
SubFunção:	361 ENSINO FUNDAMENTAL		2015	1,00	367.500,00
Programa:	0010 Gestao de Desenvolvimento Global da Educacao		2016	1,00	385.875,00
Nat. Despesa:			2017	1,00	405.168,75
Produto:	0006 Promover a integracao das acoes	Unidade: Acoes	Total	4,00	1.508.543,75

Reduzido:	0032	Situação: Em andamento	Ano	Metas Físicas	Metas Financeiras
Função:	12 EDUCACAO		2014	1,00	577.500,00
SubFunção:	361 ENSINO FUNDAMENTAL		2015	1,00	606.375,00
Programa:	0010 Gestao de Desenvolvimento Global da Educacao		2016	1,00	636.693,75
Nat. Despesa:			2017	1,00	668.528,44
Produto:	0006 Promover a integracao das acoes	Unidade: Acoes	Total	4,00	2.489.097,19

Fonte: Prefeitura Municipal de Mirador, Lei n.º 219/2013 – PPA 2014-2017.

Por meio do exemplo podemos verificar que as metas são totalmente genéricas, não permitindo averiguar o que está sendo planejado para cada etapa ou

modalidade da educação, pois não há uma caracterização das ações a serem desenvolvidas. Apenas foi possível perceber que havia mudança entre as metas pelo fato de existir mais que um quadro relacionado a cada etapa ou modalidade, bem como pelo fato de haver mudanças nas metas financeiras entre os quadros.

Nas LDOs desse município, as metas para a educação encontram-se no mesmo programa estipulado no PPA, distribuídas entre as unidades orçamentárias: Secretaria Municipal da Educação, Divisão de Ensino Fundamental, Divisão de Educação Infantil, Divisão de Educação Especial, Divisão de Transporte Escolar e Divisão de Merenda Escolar.

Na divulgação dessas metas, são disponibilizadas informações sobre o programa, função e sub-função, a ação (descrição e tipo), indicadores físico/financeiro (produto, unidade de medida, meta física e meta financeira) e total de recurso por órgão e unidade, como pode ser verificado no exemplo a seguir.

FIGURA 36 - EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LDO 2014 DO MUNICÍPIO DE MIRADOR

Órgão: 06 - SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCACAO		Unidade Orçamentária: 002 - DIVISAO DE ENSINO FUNDAMENTAL					
Programa	Função e Subfunção	Ação		Indicadores Físico / Financeiro			
		Descrição	Tipo	Produto	Unidade de Medida	Meta Física	Meta Financeira
0010 - Gestao de Desenvolvimento Global	12 - EDUCACAO 361 - ENSINO FUNDAMENTAL	2025 - Manutencao da Divisao de Ensino Fundamental	A	0006 - Promover a integracao das acoes	Acoes	1,00	350.000,00
0010 - Gestao de Desenvolvimento Global	12 - EDUCACAO 361 - ENSINO FUNDAMENTAL	2026 - Manutencao do FUNDEB 60% - Fundamental	A	0006 - Promover a integracao das acoes	Acoes	1,00	577.500,00
0010 - Gestao de Desenvolvimento Global	12 - EDUCACAO 361 - ENSINO FUNDAMENTAL	2027 - Manutencao do FUNDEB 40% - Fundamental	A	0006 - Promover a integracao das acoes	Acoes	1,00	120.500,00
0010 - Gestao de Desenvolvimento Global	12 - EDUCACAO 361 - ENSINO FUNDAMENTAL	2028 - Manutencao do Quota - Salario Educacao	A	0006 - Promover a integracao das acoes	Acoes	1,00	90.000,00
0010 - Gestao de Desenvolvimento Global	12 - EDUCACAO 361 - ENSINO FUNDAMENTAL	2029 - Manutencao de Aposentadorias e Pensoes	A	0006 - Promover a integracao das acoes	Acoes	1,00	63.000,00
						Total do Órgão / Unidade:	1.201.000,00

Fonte: Prefeitura Municipal de Mirador, Lei n.º 226/2013 – LDO 2014.

Verifica-se que nas LDOs a divulgação das metas para a educação avança em relação ao PPA, pois é possível visualizar as descrições das ações. Contudo, observamos que as ações ainda se apresentam de forma genérica e são as mesmas em todas as LDOs, o que muda é apenas a meta financeira de um ano para outro. Verificamos ainda que a unidade de medida (ações), a meta física (1) e o produto (promover a integração das ações) são os mesmos utilizados no PPA e se repetem em todas as ações e LDOs.

Nas LOAs do município de Mirador, as metas para a educação se apresentam de forma diferente ao PPA e às LDOs, pois as mesmas são distribuídas de acordo com as unidades orçamentárias: Secretaria Municipal de Educação, Divisão de Ensino Fundamental, Divisão de Educação Infantil, Divisão de Educação

Especial, Divisão de Transporte Escolar e Divisão de merenda escolar. Cabe destacar, no entanto, que são planejadas as mesmas ações estipuladas nas LDOs.

Na divulgação das metas são indicados os recursos planejados para cada ação, classificados por operações especiais, projetos ou atividades. No exemplo a seguir podemos observar como essas informações são disponibilizadas.

FIGURA 37 - EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2017 DO MUNICÍPIO DE MIRADOR

Órgão: 06 - SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCACAO					
Unidade: 003 - DIVISAO DE EDUCACAO INFANTIL					
CÓDIGO	DESCRIÇÃO	PROJETOS	ATIVIDADES	ESPECIAIS	TOTAL
12	EDUCACAO	0,00	682.998,75	0,00	682.998,75
12365	EDUCACAO INFANTIL	0,00	682.998,75	0,00	682.998,75
123650010	Gestao de Desenvolvimento Global da Educacao	0,00	682.998,75	0,00	682.998,75
1236500102030	Manutencao da Divisao de Ensino Infantil	0,00	405.168,75	0,00	405.168,75
1236500102031	Manutencao do FUNDEB 60% - Infantil	0,00	173.643,75	0,00	173.643,75
1236500102032	Manutencao do FUNDEB 40% - Infantil	0,00	104.186,25	0,00	104.186,25
TOTAL		0,00	682.998,75	0,00	682.998,75

Fonte: Prefeitura Municipal de Mirador, Lei n.º 367/2016 – LOA 2017.

As fontes de recursos foram identificadas em outro anexo, intitulado “Demonstração da despesa por funções, subfunções e programas e fontes de recursos”, no qual são descritas as fontes de recursos por sub-função (ensino fundamental, educação infantil, educação de jovens e adultos e educação especial) de forma global, sem descrever as fontes dos recursos por ação. No exemplo a seguir podemos visualizar como essas informações são disponibilizadas.

FIGURA 38 - EXEMPLOS DE METAS PARA A EDUCAÇÃO NA LOA 2014 DO MUNICÍPIO DE MIRADOR – ANEXO DEMONSTRAÇÃO DA DESPESA POR FUNÇÕES, SUBFUNÇÕES E PROGRAMAS E FONTES DE RECURSOS

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	ORDINARIO	VINCULADO	TOTAL
12	EDUCACAO			
12366	EDUCACAO DE JOVENS E ADULTOS			
123660010	Gestao de Desenvolvimento Global da Educacao			
Fonte: 0.0.103	5% sobre Transferencias Constitucionais FUNDEB		21.000,00	
Fonte: 0.0.104	Demais Impostos Vinculados a Educacao Basica		21.000,00	
				42.000,00

Fonte: Prefeitura Municipal de Mirador, Lei n.º 240/2013 – LOA 2014.

A análise do exemplo proporciona verificar que novamente a indicação das fontes de recursos ocorre de forma técnica.



### **3.5 QUALIDADE DAS INFORMAÇÕES DAS METAS PARA A EDUCAÇÃO NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS**

A análise das leis orçamentárias dos municípios de Curitiba, Ponta Grossa, Campo Mourão, Matinhos, Terra Rica, Antônio Olinto e Mirador, permitiu verificar que em todos os PPAs as metas para a educação encontravam-se organizadas por meio de programas. Nas LDOs, a maioria dos municípios, apresentava estas metas vinculadas aos mesmos programas estipulados no PPA. Somente nas LOAs as mesmas se encontravam organizadas de forma diferenciada por meio de órgãos e unidades orçamentárias, porém seguindo as mesmas ações planejadas no PPA e/ou nas LDOs. Assim, embora tenhamos visto alguns avanços no que se refere à inclusão de novas informações entre um documento e outro, muitos dos problemas relacionados à clareza das informações se repetiam de um documento para outro.

Esses problemas relacionavam-se, principalmente, à: repetição das metas de um ano para outro nas LDOs e LOAs; metas genéricas; produto esperado muito genérico; metas de construção, reforma, ampliação, desapropriação de áreas e aquisição de imóveis, sem a determinação da localidade e/ou das escolas/CMEIs que seriam contemplados; metas de transferência de recursos às entidades privadas, sem estipular que entidades seriam contempladas; incongruência de ações planejadas nas LDOs sem planejamento de recursos nas LOAs, bem como o planejamento de recursos nas LOAs sem planejamento das metas nas LDOs; falta de apresentação da unidade de medida; falta de articulação entre a unidade de medida e o produto esperado com a ação; incongruência da unidade de medida e o objetivo da ação; falta de apresentação das metas físicas; dados em branco; indicadores de avaliação dos programas que não atendiam ao objetivo do mesmo; metas de atividades diferentes apresentadas de maneira conjunta, sem se estabelecer a qual atividade se referiam; e indicação das fontes de recursos em anexos distintos e de forma muito técnica nas LOAs.

Embora tenhamos visto no capítulo 1, no tópico relacionado ao planejamento orçamentário, que as leis orçamentárias devem articular-se entre si, e que apenas os programas que estão previstos no PPA podem receber recursos nos orçamentos anuais ou serem priorizados na LDO, acreditamos que as LDOs deveriam refletir as necessidades educacionais do município para determinado ano, contudo o que encontramos na prática foi uma repetição das metas de um ano para outro em todos os municípios analisados, poucas diferenças foram identificadas, sendo que em

alguns casos o que mudou foi apenas a meta física ou a meta financeira. Em alguns municípios parece que o documento do PPA foi apenas desmembrado e recolocado nas LDOs; em outros ainda parecia que havia ocorrido um “copia e cola” do PPA; em outros a mesma meta física zerada indicada no PPA permanece nas LDOs.

Contraditoriamente, em alguns municípios (Curitiba, Ponta Grossa, Matinhos e Terra Rica) foram identificadas incongruências entre ações planejadas nas LDOs, sem planejamento de recursos nas LOAs, assim como o planejamento de recursos nas LOAs, sem planejamento das metas nas LDOs (Curitiba e Terra Rica). Além de o município de Antônio Olinto planejar na LOA 2017 ações para os programas “Ensino Superior” e “Educação Especial”, programas esses que não foram planejados nem no PPA e nem na LDO para aquele ano. Nesses casos, acredita-se que essas alterações podem ter sido realizadas por meio de leis de alteração, como nessa pesquisa trabalhamos com as leis orçamentárias originais não foi possível visualizar as mesmas. Assim, seria necessário para uma próxima pesquisa buscar as leis de alteração dessas leis orçamentárias para verificar o que aconteceu de fato. Cabe destacar, no entanto, que essa ação não foi realizada nesse estudo em função dos prazos.

Apesar da Lei de Acesso à Informação determinar, por meio do artigo 6º, que se deve assegurar a gestão transparente da informação, possibilitando o entendimento da informação disponibilizada com atenção à natureza da linguagem, o que observamos na análise das metas para a educação, em alguns municípios, foram metas genéricas. Em Curitiba, essas metas não permitiram compreender o que seria realizado de fato, além de dificultar a compreensão da relação entre as iniciativas estipuladas no PPA e a forma como seriam colocadas em prática anualmente. Em Ponta Grossa, impossibilitaram a identificação das ações que seriam realizadas com os recursos que foram estipulados como metas e dificultaram a identificação do que seria realizado com alguns programas, pois a forma como as metas foram descritas trouxe a dúvida se os recursos planejados seriam para manter esses programas, se advinham desses programas ou se seriam uma contrapartida para os mesmos. Em Matinhos, impossibilitou verificar quais servidores seriam contratados por concurso e teste seletivo, identificar quais eram as necessidades para a execução das atividades da EJA e compreender o que significava gerenciar a aplicação dos recursos provenientes do salário-educação. Em Mirador, a situação se mostrou mais grave, visto que o PPA apresentou todas as metas totalmente

genéricas, não permitindo averiguar o que estava sendo planejado para cada etapa ou modalidade da educação, pois não havia uma caracterização das ações que seriam desenvolvidas, e embora as LDOs avançassem em relação ao PPA ao indicarem as descrições das ações, as metas ainda se apresentavam de forma genérica. Essa situação também foi identificada no município de Campo Mourão no que se refere à algumas metas com produto esperado apresentado de forma muito genérica, como nas ações que previam o produto “Apoio Administrativo”, sem indicar o que seria realizado de fato, e nas ações que previam o produto “servidores atendidos”, sem determinar quais seriam esses servidores.

O problema com a linguagem utilizada também foi identificado na forma técnica de apresentação das fontes de recursos nas LOAs, aliado a outra situação de não cumprimento da LAI referente à divulgação em detalhes dos formatos utilizados para estruturação da informação, ao não apresentarem um glossário que indicasse quais receitas faziam parte de cada fonte de recursos, o que poderia facilitar a verificação dos recursos planejados e se estes poderiam ser utilizados para aquela ação. Essa situação ocorreu em todos os municípios, porém em Ponta Grossa e Matinhos havia agravantes. Em Ponta Grossa, as LOAs 2014 e 2015 apresentavam a fonte de recursos para cada ação por meio de um código, porém sem a apresentação de uma legenda para a identificação do mesmo. Em Matinhos, nas LOAs 2014 e 2016, nenhum anexo informava as fontes de recursos para as metas da educação e na LOA 2017 era necessário pesquisar dois documentos para acompanhar as mesmas, pois em um anexo descreviam-se os códigos e no outro indicava-se a fonte dos recursos por meio desses códigos.

Sabe-se que a fonte de recursos não é obrigatória nas outras leis orçamentárias (PPA e LDO), contudo o município de Campo Mourão trouxe a indicação das fontes de recursos já no PPA. Nessa lei para uma melhor compreensão dessas fontes também seria necessário um glossário junto ao documento, pois em alguns casos não foi possível identificar sobre o que se referiam. Além disso, esse município apresentava nas LOAs 2014 e 2015 as fontes de recursos juntamente com as metas da educação. Essa forma de divulgação das informações facilita o acompanhamento dos recursos planejados para cada ação, pois no mesmo anexo é possível verificar os valores estipulados, bem como a fonte de recursos, o que permite averiguar se estes realmente podem ser utilizados para a

despesa planejada. No entanto, cabe destacar que a indicação das fontes de recursos também ocorreu de forma técnica, dificultando essa verificação.

A falta de indicação da localidade e/ou das escolas/CMEIs que seriam contemplados com os recursos para a construção, reforma e ampliação ocorreu em praticamente todos os municípios (menos em Mirador), sendo que em Ponta Grossa também ocorreu a falta de indicação da localidade nas metas de aquisição de imóveis, e em Curitiba nas metas de desapropriação de áreas. Além disso, no município de Terra Rica verificou-se nas metas de construção, ampliação e reformas incongruência entre a meta física, unidade de medida e produto esperado, além de metas planejadas com meta física de metros quadrados que dificultavam o acompanhamento, visto que não ficava claro se seriam construídas com este tamanho ou se várias construções juntas chegariam a metragem planejada. O único município que aprimorou essas metas foi Curitiba, no contexto das LOAs, em que as informações ficaram mais explícitas, delimitando a localidade e as escolas/CMEIs que seriam contemplados com os recursos.

Os dados em branco foram identificados na LDO 2017, do município de Ponta Grossa, na qual algumas informações sobre os programas (gerente, público-alvo, justificativa, natureza, início previsto e término previsto) apareciam em branco; e no PPA do município de Matinhos que na meta “Manter alunos nas séries iniciais do ensino fundamental”, delimitava a quantidade de alunos apenas para o ano de 2014 e para os próximos anos o espaço encontrava-se em branco.

Com relação à unidade de medida, observou-se incongruência da mesma com o objetivo da ação em alguns municípios. No município de Terra Rica, LDOs 2014 e 2015, em que foi utilizado a unidade de medida “número de alunos” para a maioria das ações e, em vários casos, a mesma não se relacionava à descrição/objetivos da ação. No município de Antônio Olinto em que se indica a unidade de medida única “municípios” para todas as atividades, não correspondendo, em alguns casos, com o objetivo da ação. No município de Mirador em que se utiliza a mesma unidade de medida para todas as ações, assim como a meta física e o mesmo produto. No município de Matinhos em que se planejou capacitar professores da educação infantil, tendo como unidade de medida o número de CEIs e não o de professores, assim como se planejou promover eventos com atividades de lazer e atividades diversificadas, tendo como unidade de medida o número de escolas e CEIs e não o de eventos ou o de alunos a serem atendidos.

Já a falta de articulação entre a unidade de medida e o produto esperado com a ação foi identificada na LDO 2017 do município de Ponta Grossa, em que se planejou, por exemplo, a aquisição e reposição de equipamentos e material permanente para o departamento administrativo e gabinete da SME e não se estipulou quais equipamentos e materiais permanentes deveriam ser adquiridos, e o produto esperado foi o “Apoio Administrativo” e a unidade de medida foi “outras unidades e medidas”.

A falta de apresentação da unidade de medida foi identificada no PPA do município de Ponta Grossa. E a falta de apresentação das metas físicas nas LDOs 2014, 2015 e 2016 do município de Ponta Grossa e no PPA de Terra Rica.

Os indicadores de avaliação dos programas que não atendiam ao objetivo dos mesmos foram identificados nos PPAs dos municípios de Curitiba, Campo Mourão e Terra Rica, bem como na LDO 2017 de Ponta Grossa. Já as metas de atividades diferentes apresentadas de maneira conjunta, sem estabelecer a qual atividade se referiam, foram identificadas no município de Matinhos. E as metas de recursos às entidades privadas, sem estipular quais seriam contempladas, foram identificadas no município de Curitiba e Matinhos.

Também foi possível verificar que, embora tenha sido observado que as melhores condições de publicidade dessas leis se apresentavam em municípios com maior porte populacional, PIB *per capita* e percentual de receitas de impostos próprios, nos municípios selecionados os que apresentavam essas características (Maior porte populacional – Curitiba, Ponta Grossa e Campo Mourão; Maior PIB *per capita* – Curitiba e Ponta Grossa; Maior percentual de receitas de impostos próprios – Curitiba, Ponta Grossa e Matinhos), também apresentaram problemas relacionados à clareza das informações, comprometendo a qualidade das informações e dificultando o controle social sobre as mesmas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse trabalho destacou-se que, pensar no direito à educação implica pensar em recursos que proporcionem o mesmo, ou seja, implica conhecer como se dá o direcionamento do fundo público para a efetivação deste direito.

Também verificou-se que, no Brasil o planejamento do uso dos recursos públicos ocorre nos orçamentos por meio das leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), sendo esse o momento em que ocorre a disputa pelo fundo público, com as diferentes forças da sociedade buscando inserir seus interesses. Assim, no caso da educação, embora os seus recursos tenham regras específicas no que se refere ao seu direcionamento, nem sempre os gastos planejados refletem a garantia da justiça social.

Nesse sentido, enfatizou-se a necessidade da transparência das leis orçamentárias para o controle social desses recursos. Também averiguou-se que há uma gama de leis (Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), Lei da Transparência (2009), Lei de Acesso à Informação (2011)) que determinam a transparência das mesmas.

Contudo, ao procurar evidenciar qual a qualidade das informações disponibilizadas nas leis orçamentárias no que se refere às metas para a educação, no ciclo orçamentário 2014-2017, em municípios do estado do Paraná, constatou-se que não é uma tarefa fácil acompanhar o planejamento do uso dos recursos para a educação por meio dessas leis nesses municípios.

A dificuldade se iniciou no momento do acesso à essas leis, pois 41,6% dos municípios não apresentavam *link* específico para as leis orçamentárias e encontrá-las nem sempre foi fácil, pois os municípios apresentavam as informações em *links* iniciais diversos e por vezes muito amplos. Além disso, nos casos em que os municípios apresentavam *links* específicos, mas necessitavam complementar as informações em outros *links*, também houve dificuldade para encontrar a informação, visto que não havia indicações no próprio portal de que as mesmas pudessem estar neste ou naquele *link*, o que demandou muita procura até encontrar a informação.

Outra situação evidenciada foi que quarenta e oito municípios se quer disponibilizavam essas leis em seus portais da transparência. E apesar da queda no número de municípios que não apresentavam informações sobre as LDOs e LOAs,

ainda 25,3% dos municípios não apresentavam a LDO 2017 e 27% dos municípios não apresentavam a LOA 2017, além de 14,8% dos municípios não apresentarem o PPA 2014-2017. Além disso, cerca de 50% dos municípios que apresentavam as leis orçamentárias, do ciclo orçamentário 2014-2017, as disponibilizavam com informações parciais que não possibilitavam a análise das metas para a educação, sendo a questão de apresentar apenas o corpo da lei como a mais representativa entre as formas de apresentar as informações de maneira parcial.

Também foi verificado por meio do Índice de Publicidade das leis Orçamentárias que havia uma grande variação no perfil de publicidade dessas leis, sendo que apenas vinte municípios apresentaram IPLO Necessário, ou seja, apenas nesses casos todas as leis do ciclo orçamentário 2014-2017 se apresentavam de maneira completa, sendo que as melhores condições de publicidade dessas leis se apresentavam em municípios com maior porte populacional, PIB *per capita* e percentual de receitas de impostos próprios.

As situações citadas acima demonstram que, embora se tenha toda uma legislação que determina a obrigatoriedade da publicação dessas leis (como já destacado), na prática o que ocorre é uma interpretação particular da lei, abrindo a possibilidade, segundo Resende e Nassif (2015), para situações de transparência e de opacidade, quando informações semelhantes são disponibilizadas por esse ou aquele gestor de formas diferenciadas, gerando transparência em um caso e opacidade em outro. Tal situação compromete o controle social, por isso a necessidade de maior pressão para que essas informações sejam disponibilizadas de forma completa.

Observou-se também que a dificuldade para acompanhar o planejamento do uso dos recursos por meio das leis orçamentárias se estende para a análise das metas para a educação, pois apesar de analisarmos apenas municípios que apresentavam publicidade mais completa das leis orçamentárias, ou seja, que apresentaram IPLO Necessário, todos apresentavam problemas relacionados à clareza das informações, comprometendo a qualidade das informações e dificultando o controle social sobre as mesmas.

Os principais problemas identificados na análise das metas para a educação relacionavam-se à: repetição das metas de um ano para outro nas LDOs e LOAs; metas genéricas; produto esperado muito genérico; metas de construção, reforma, ampliação, desapropriação de áreas e aquisição de imóveis, sem a determinação da



localidade e/ou das escolas/CMEIs que seriam contemplados; metas de transferência de recursos à entidades privadas, sem estipular que entidades seriam contempladas; incogruência de ações planejadas nas LDOs, sem planejamento de recursos nas LOAs, bem como o planejamento de recursos nas LOAs, sem planejamento das metas nas LDOs; falta de apresentação da unidade de medida; falta de articulação entre a unidade de medida e o produto esperado com a ação; incongruência da unidade de medida e o objetivo da ação; falta de apresentação das metas físicas; dados em branco; indicadores de avaliação dos programas que não atendiam ao objetivo do mesmo; metas de atividades diferentes apresentadas de maneira conjunta, sem se estabelecer a qual atividade se referiam; e indicação das fontes de recursos em anexos distintos e de forma muito técnica nas LOAs.

As situações descritas sobre a qualidade das metas para a educação confirmam que publicidade não é sinônimo de transparência, pois apesar de todos os municípios selecionados disponibilizarem todas as leis orçamentárias completas em seus portais da transparência, foram observados problemas relacionados à clareza das informações. Essa situação também dificulta o controle social, pois a omissão de dados, a incongruência de dados e as metas genéricas também não permitem identificar o que realmente foi efetivado do inicialmente planejado.

Além disso, esses problemas de transparência (tanto no que se refere à publicidade dos dados quanto à clareza das informações disponibilizadas) nos fazem refletir se realmente essas leis foram planejadas de acordo com o determinado pela legislação, quanto à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos, bem como nos fazem refletir se estas realmente representam instrumentos para o controle social do uso dos recursos da educação.

Na realização desse trabalho também foi possível verificar algumas questões que chamaram atenção e que podem ser transformadas em novas pesquisas. Entre essas, está o fato da transparência pública abrir um mercado de produção de informação por meio das prestações de serviços para as prefeituras, pois como se viu 90,5% dos municípios paranaenses utilizavam provedores advindos de empresas contratadas. Além disso, em trinta e dois municípios as informações sobre as leis orçamentárias eram divulgadas nos portais da transparência por dois provedores diferentes. Tais situações demandariam outras

pesquisas que analisassem os contratos das prefeituras com as empresas, bem como realizassem entrevistas com os responsáveis pela divulgação das informações das leis orçamentárias nos portais da transparência, tanto nas prefeituras quanto nas empresas contratadas.

Outra situação se refere ao fato de dez dos vinte municípios que apresentaram IPLO Necessário (Alto Paraíso, Conselheiro Mairinck, Espigão Alto do Iguaçu, Japira, Mirador, Porto Amazonas, Prado Ferreira, Antônio Olinto, São João e Terra Rica) serem considerados de pequeno porte (até 20.000 habitantes) e com baixa arrecadação própria (todos apresentavam  $\leq 10\%$ ), contrariando a relação evidenciada de que as melhores condições de publicidade dessas leis se apresentavam em municípios com maior porte populacional, PIB *per capita* e percentual de receitas de impostos próprios. Nesses casos seriam necessárias novas pesquisas procurando avaliar que elementos tensionam esses municípios a disponibilizarem as leis orçamentárias para além da legislação.

Além disso, nesse trabalho, observamos questões de transparência no que se refere ao planejamento do uso dos recursos para a educação, ou seja, referentes à primeira fase do orçamento, sendo necessário a realização de outros estudos que averiguem questões relacionadas à transparência na segunda fase do orçamento, a sua execução.

## REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos Augusto. **Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica.** *Educ. Soc.*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 803-828, jul.-set. 2013.

AGUIAR, Afonso Gomes. **Direito Financeiro: a Lei n.º 4.320 – comentada ao alcance de todos.** 3ª ed., 2ª tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)?** *Revista Brasileira de Educação*, v.22, n. 71, 2017.

ANDRADE, Denise. **Transparência na gestão pública municipal e o programa de compensação socioambiental da usina hidrelétrica de Santo Antonio.** Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Rondônia. Porto Velho, 2012.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2012.

ARAÚJO, Wellington Pinheiro de. **Transparência na gestão pública: as políticas de apoio ao produtor rural.** Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Programa de Pós-Graduação em Agronegócios, Brasília, 2012.

BAIRRAL, Maria Amalia da Costa; SILVA, Adolfo. **Transparência no setor público: uma análise do nível de transparência dos relatórios de gestão de entes públicos federais no exercício de 2010.** XXXVII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 7 a 11 de setembro de 2013.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) - Calculadora do Cidadão.** Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/calculadora/calculadoracidadao.asp>> Acesso em: Dez./2017.

BONFIM, Marcus Vinicius de Jesus. **Transparência e accountability na comunicação pública: impactos da Lei de Acesso à Informação nos órgãos públicos paulistas.** Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **O controle social da Educação Básica Pública: a atuação dos conselheiros do FUNDEB.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

BÜLOW, Marisa Von; LASSANCE, Antonio. **Brasil después de Lula: Más de lo mismo?** *Revista de Ciência Política*, v.32, nº1, 2012, p. 49-64.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. **Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff**. Estudos Avançados, 29 (85), 2015.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo Aluno–Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Editora Cortez, 2008.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Portaria 262/2005**. Estabelece que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal sujeitos a tomada e prestação de contas anuais manterão, em seus sítios eletrônicos na rede mundial de computadores (Internet), página com o título “Processos de Contas Anuais”. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/audin/documentos/normascgu/PORTARIA%20N%20262-2005-CGU.pdf>> Acesso em: Out/2017.

\_\_\_\_\_.; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Portaria Interministerial nº 140/2006**. Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet, e dá outras providências. Disponível em: <[https://oagnostico.com.br/images/d/dd/Portaria\\_Interministerial\\_n%C2%BA\\_140%2C\\_de\\_16\\_de\\_mar%C3%A7o\\_de\\_2006.pdf](https://oagnostico.com.br/images/d/dd/Portaria_Interministerial_n%C2%BA_140%2C_de_16_de_mar%C3%A7o_de_2006.pdf)> Acesso em: Out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)> Acesso em: Out. 2017.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Catálogo de Teses e Dissertações**. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>> Acesso em: Out./2017.

CÔRTEZ, André Quadros. **O princípio da transparência e a nova Lei de Acesso à Informação: análise-crítica do acesso à informação pública nos municípios baianos com mais de 100 mil habitantes**. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) – Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2014.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Os recursos federais para o financiamento da educação básica**. FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação. Porto Alegre, v.2, n.7, 2012.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco de Almeida. **Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 – 10 Nov. 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

DAVIES, Nicolas. **Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?** São Paulo, Xamã, 2004.

FAGNANI, Eduardo. **O mercado contra a cidadania.** In: FAGNANI, Eduardo; COSTA, Lucia Cortes da; ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. **As demandas sociais da democracia não cabem no orçamento? (Parte I).** Revista Política Social e Desenvolvimento, ano 3, dezembro 2015.

FARACO, Bruno Pereira. **Transparência das informações públicas nos portais das Instituições Federais de Educação Profissional da região sul do Brasil.** Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2015.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 2ª ed. 1999.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. **A contrarreforma do ensino médio no contexto da nova ordem e progresso.** Educ. Soc., Campinas, v. 38, n. 139, p. 293-308, abr.-jun., 2017.

FILHO, Rodrigo de Souza. **Fundo público e políticas sociais no capitalismo: considerações teóricas.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 126, pp.318-339, maio/ago. 2016.

FORTES, Alexandre; FRENCH, John. **A “Era Lula”, as eleições presidenciais de 2010 e os desafios do pós-neoliberalismo.** Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, v. 24, n. 1, 2012.

GAMA, Jader Ribeiro. **Transparência pública e governo eletrônico: análise dos portais dos municípios do Pará.** Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento Núcleo de Altos Estudos amazônicos) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido. Universidade Federal do Pará. Belém/Pará, 2015.

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Ajuste fiscal nos Estados: uma análise do período 1998-2006.** Rev. Econ. Contemp. (online), v.14, n.1, p.113-140, 2010.

GOLDSTEIN, Ariel Alejandro. **Los gobiernos de hegemonia del Partido de los Trabajadores (PT) y los medios de prensa. Las elecciones de 2014 y la crisis política del segundo gobierno de Dilma Rousseff.** Estudios Políticos, 48, ISSN 0121-5167 eISSN 2462-8433, 2016.

GONÇALVES, Amadeu Rodrigues. **Democracia e Transparência Pública: um estudo multicaso sobre a efetividade das páginas de transparência de três órgãos públicos.** Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, 2016.

GOULART, Sheila de Oliveira. **Controle social: uma proposta de alteração metodológica para o Índice de Transparência Pública**. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações Públicas) – Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão de Organizações Públicas, Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, Rio Grande do Sul, 2016.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. **Orçamento participativo, controle social e o poder público municipal: a experiência de União da Vitória/PR – (1997-2000)**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

HOLMES, S.; SUNSTEIN, C. R. **El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos**. 1ª ed.- Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2010**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?&t=downloads>> Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. Indicadores Sociais Municipais 2010. **Uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000006475711142011571416899473.pdf>>. Acesso em: Dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. 2014. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?edicao=9089&t=downloads>> Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Dados cartográficos: municípios do Estado do Paraná**. 2015. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/cartas-e-mapas/bases-cartograficas-continuas/15807-estados.html?&t=sobre>> Acesso em: Dez./2017.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói, EdUFF, 1999.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

MANCEBO, Deise. **Crise político-econômica no Brasil: breve análise da educação superior**. Educ. Soc., Campinas, v. 38, n. 141, p. 875-892, out.-dez., 2017.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.



MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 4. ed., São Paulo, Atlas, 2009.

MEIRELES, Luiz Francisco Barata. **Um estudo sobre o orçamento público como fonte de informação para o cidadão avaliar o desempenho dos seus representantes: um estudo de caso sobre o orçamento da secretaria municipal de educação da prefeitura do Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.

MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Manoel Leonardo. **Y la nave va: Brasil bajo Dilma Rousseff**. Revista de Ciência Política, v. 33, nº 1, 2013, p. 55-81.

NUNES, Gissele Souza de Franceschi. **Avaliação da transparência pública à luz da legislação brasileira: um estudo nos municípios da região sul do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2013.

OLIVEIRA, Fabrício. **Economia e política das finanças públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira**. Belo Horizonte, 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis, Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação. In: OLIVEIRA, R.P.; ADRIÃO, T. **Gestão, Financiamento e Direito à Educação**. 3. Ed. São Paulo, Xamã, 2007.

OUVERNEY, Assis Mafort. **Reflexões sobre as regras do impedimento e seus impactos sobre a democracia: Brasil, Estados Unidos e Inglaterra em perspectiva comparada**. Saúde Debate, Rio de Janeiro, v. 40, n. especial, p. 98-113, dez. 2016.

PEREIRA, Silvana Souza da Silva; FURTADO, Lumena Almeida Castro; SÓTER, Ana Paula Menezes; REIS, Ademar Arthur Chioro dos. **Tudo a temer: financiamento, relação público e privado e o futuro do SUS**. Saúde Debate, Rio de Janeiro, v. 40, n. especial, p. 122-135, dez. 2016.

PEREIRA, Tayara Calina. **A formação da agenda da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: o papel do executivo e o controle da burocracia pública**. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

PESSÔA, Iury da Silva. **Determinantes da transparência das Universidades Federais Brasileiras**. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2013.



PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília, Editora Plano, 2000.

\_\_\_\_\_. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo**. Educação & Sociedade, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 877-897, out. 2007.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública – Uma abordagem da Administração Financeira Pública**. 8ª ed., São Paulo: Atlas, 2004.

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio da; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. **Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira**. Contab. Vista & Ver, v. 18, n.1, p. 75-94, jan./mar. 2007.

POCHMANN, Marcio. **Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da nova república**. Educ. Soc., Campinas, v. 38, n. 139, p. 309-330, abr.-jun. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANTONIO OLINTO (Paraná). **Lei 770/2013**. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Antônio Olinto para o quadriênio 2014 a 2017 e dá outras providências. Disponível em: <<http://201.10.113.175:7474/transparencia/>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 771/2013**. Dispõe sobre as Diretrizes para elaboração do Orçamento do Município de Antonio Olinto, para o exercício financeiro de 2014 e dá outras providências. Disponível em: <<http://201.10.113.175:7474/transparencia/>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 790/2014**. Dispõe sobre as Diretrizes para elaboração do Orçamento do Município de Antonio Olinto, para o exercício financeiro de 2015 e dá outras providências. Disponível em: <<http://201.10.113.175:7474/transparencia/>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 811/2015**. Dispõe sobre as Diretrizes para elaboração do Orçamento do Município de Antonio Olinto, para o exercício financeiro de 2016 e dá outras providências. Disponível em: <<http://201.10.113.175:7474/transparencia/>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 833/2016**. Dispõe sobre as Diretrizes para elaboração do Orçamento do Município de Antonio Olinto, para o exercício financeiro de 2017 e dá outras providências. Disponível em: <<http://201.10.113.175:7474/transparencia/>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 775/2013**. Estima a receita e fixa a despesa do município de Antonio Olinto para o exercício de 2014. Disponível em: <<http://201.10.113.175:7474/transparencia/>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 794/14.** Estima a receita e fixa a despesa do município de Antonio Olinto para o exercício de 2015. Disponível em: <<http://201.10.113.175:7474/transparencia/>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 814/2015.** Estima a receita e fixa a despesa do município de Antonio Olinto para o exercício de 2016. Disponível em: <<http://201.10.113.175:7474/transparencia/>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 834/2016.** Estima a receita e fixa a despesa do município de Antonio Olinto para o exercício de 2017. Disponível em: <<http://201.10.113.175:7474/transparencia/>>. Acesso em: Dez./2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO (Paraná). **Lei 3.313/2013.** Dispõe sobre o Plano Plurianual - PPA do município de Campo Mourão para o quadriênio de 2014 a 2017 e da outras providências. Disponível em: <<https://campomourao.atende.net/?pg=transparencia#!/>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 3.314/2013.** Dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício financeiro de 2014 e dá outras providências. Disponível em: <<https://campomourao.atende.net/?pg=transparencia#!/>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 3.451/2014.** Dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício financeiro de 2015 e dá outras providências. Disponível em: <<https://campomourao.atende.net/?pg=transparencia#!/>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 3.619/2015.** Dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício financeiro de 2016 e dá outras providências. Disponível em: <<https://campomourao.atende.net/?pg=transparencia#!/>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 3.742/2016.** Dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício financeiro de 2017 e dá outras providências. Disponível em: <<https://campomourao.atende.net/?pg=transparencia#!/>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 3.315/2013.** Estima a receita e fixa a despesa do município de Campo Mourão para o exercício financeiro de 2014. Disponível em: <<https://campomourao.atende.net/?pg=transparencia#!/>> Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 3.541/2014.** Estima a receita e fixa a despesa do município de Campo Mourão para o exercício financeiro de 2015. Disponível em: <<https://campomourao.atende.net/?pg=transparencia#!/>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 3.682/2015.** Estima a receita e fixa a despesa do município de Campo Mourão para o exercício financeiro de 2016. Disponível em: <<https://campomourao.atende.net/?pg=transparencia#!/>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 3.805/2016.** Estima a receita e fixa a despesa do município de Campo Mourão para o exercício financeiro de 2017. Disponível em: <<https://campomourao.atende.net/?pg=transparencia#!/>>. Acesso em: Dez./2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA (Paraná). **Lei 14.371/2013.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2014-2017. Disponível em:

<[http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/Plano\\_Plurianual\\_2014\\_2017/leimunicipal14371.pdf](http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/Plano_Plurianual_2014_2017/leimunicipal14371.pdf)>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 14.286/2013.** Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2014 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/dir\\_orcamentarias\\_2014/LEI%2014286.pdf](http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/dir_orcamentarias_2014/LEI%2014286.pdf)>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 14.485/2014.** Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2015 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/dir\\_orcamentarias\\_2015/lei\\_14485\\_LDO\\_2015.pdf](http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/dir_orcamentarias_2015/lei_14485_LDO_2015.pdf)>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 14696/2015.** Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2016 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/dir\\_orcamentarias\\_2016/LDO-2016-completa.pdf](http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/dir_orcamentarias_2016/LDO-2016-completa.pdf)>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 14.881/2016.** Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2017 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/dir\\_orcamentarias\\_2017/ldo-completa-2017.pdf](http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/dir_orcamentarias_2017/ldo-completa-2017.pdf)>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 14.397/2013.** Estima a receita e fixa a despesa do município de Curitiba para o exercício financeiro de 2014. Disponível em: <<http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/orcamento2014/Lei%20n%C2%BA%2014397%20de%2027%20de%20dezembro%20de%202013.pdf>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 14.585/2014.** Estima a receita e fixa a despesa do município de Curitiba para o exercício financeiro de 2015. Disponível em: <[http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/orcamento2015/LOA2015\\_INTERNET.pdf](http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/orcamento2015/LOA2015_INTERNET.pdf)>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 14.781/2015.** Estima a receita e fixa a despesa do município de Curitiba para o exercício financeiro de 2016. Disponível em: <[http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/orcamento2016/LOA\\_2016\\_INTERNET.pdf](http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/orcamento2016/LOA_2016_INTERNET.pdf)>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 15.013/2016.** Estima a receita e fixa a despesa do município de Curitiba para o exercício financeiro de 2017. Disponível em: <[http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/orcamento2017/LOA\\_2017\\_INTERNET.pdf](http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/orcamento2017/LOA_2017_INTERNET.pdf)>. Acesso em: Dez./2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MATINHOS (Paraná). **Lei 1.669/2013.** Dispõe sobre o Plano Plurianual - PPA do município de Matinhos para o período de 2014 a 2017. Disponível em: <<http://transparencia.matinhos.pr.gov.br/pronimtb/index.asp?acao=21&item=1>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 1.615/2013.** Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para 2014 - LDO - município de Matinhos – Paraná. Disponível em: <<http://transparencia.matinhos.pr.gov.br/pronimtb/index.asp?acao=21&item=1>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 1.720/2014.** Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para 2015 - LDO - município de Matinhos – Paraná. Disponível em: <<http://transparencia.matinhos.pr.gov.br/pronimtb/index.asp?acao=21&item=1>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 1.789/2015.** Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para 2016 - LDO - município de Matinhos – Paraná. Disponível em: <<http://transparencia.matinhos.pr.gov.br/pronimtb/index.asp?acao=21&item=1>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 1.846/2016.** Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para 2017 - LDO - município de Matinhos – Paraná. Disponível em: <<http://transparencia.matinhos.pr.gov.br/pronimtb/index.asp?acao=21&item=1>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 1.670/2013.** Dispõe sobre o orçamento anual do município de Matinhos, para o exercício financeiro de 2014, estimando a receita e fixando a as despesas, e dá outras providências. Disponível em: <<http://transparencia.matinhos.pr.gov.br/pronimtb/index.asp?acao=21&item=1>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 1.756/2014.** Dispõe sobre o orçamento anual do município de Matinhos, para o exercício financeiro de 2015, estimando a receita e fixando a as despesas, e dá outras providências. Disponível em: <<http://transparencia.matinhos.pr.gov.br/pronimtb/index.asp?acao=21&item=1>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 1.814/2015.** Dispõe sobre o orçamento anual do município de Matinhos, para o exercício financeiro de 2016, estimando a receita e fixando a as despesas, e dá outras providências. Disponível em: <<http://transparencia.matinhos.pr.gov.br/pronimtb/index.asp?acao=21&item=1>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 1.866/2016.** Dispõe sobre o orçamento anual do município de Matinhos, para o exercício financeiro de 2017, estimando a receita e fixando a as despesas, e dá outras providências. Disponível em: <<http://transparencia.matinhos.pr.gov.br/pronimtb/index.asp?acao=21&item=1>>. Acesso em: Dez./2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRADOR (Paraná). **Lei 219/2013.** Dispõe sobre o Plano Plurianual - PPA do Município de Mirador - Estado do Paraná, para o quadriênio 2014 a 2017, e da outras providências. Disponível em: <<http://mirador.pr.gov.br/transparencia/>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 226/2013.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2014, e dá outras providências. **Portal da**

**transparência.** Disponível em: <<http://mirador.pr.gov.br/transparencia/>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 267/2014.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2015, e dá outras providências. Disponível em: <<http://mirador.pr.gov.br/transparencia/>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 311/2015.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2016, e dá outras providências. Disponível em: <<http://mirador.pr.gov.br/transparencia/>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 347/2016.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2017, e dá outras providências. Disponível em: <<http://mirador.pr.gov.br/transparencia/>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 240/2013.** Estima a receita e fixa a despesa do município de Mirador – Estado do Paraná para o exercício financeiro de 2014, e dá outras providências. Disponível em: <<http://mirador.pr.gov.br/transparencia/>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 287/2014.** Estima a receita e fixa a despesa do município de Mirador – Estado do Paraná para o exercício financeiro de 2015, e dá outras providências. Disponível em: <<http://mirador.pr.gov.br/transparencia/>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 331/2015.** Estima a receita e fixa a despesa do município de Mirador – Estado do Paraná para o exercício financeiro de 2016, e dá outras providências. Disponível em: <<http://mirador.pr.gov.br/transparencia/>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 367/2016** - Estima a receita e fixa a despesa do município de Mirador – Estado do Paraná para o exercício financeiro de 2017, e dá outras providências. Disponível em: <<http://mirador.pr.gov.br/transparencia/>>. Acesso em: Dez./2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA (Paraná). **Lei 11.615/2013.** Institui o Plano Plurianual do Município de Ponta Grossa para o quadriênio 2014/2017. Disponível em: <<http://servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portaltransparencia/publicacoes>> Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.395/2013.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para a elaboração dos orçamentos do município para o exercício de 2014. Disponível em: <<http://servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portaltransparencia/publicacoes>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.869/2014.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para a elaboração dos orçamentos do município para o exercício de 2015. Disponível em: <<http://servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portaltransparencia/publicacoes>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.236/2015.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para a elaboração dos orçamentos do município para o exercício de 2016. Disponível em: <<http://servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portaltransparencia/publicacoes>>. Acesso em: Dez./2017.



\_\_\_\_\_. **Lei 12.570/2016.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para a elaboração dos orçamentos do município para o exercício de 2017. Disponível em: <<http://servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portaltransparencia/publicacoes>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.614/2013.** Estabelece o Orçamento Geral do Município de Ponta Grossa para o exercício de 2014. Disponível em: <<http://servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portaltransparencia/publicacoes>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.038/2014.** Estabelece o Orçamento Geral do Município de Ponta Grossa para o exercício de 2015. Disponível em: <<http://servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portaltransparencia/publicacoes>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.424/2015.** Estabelece o Orçamento Geral do Município de Ponta Grossa para o exercício de 2016. Disponível em: <<http://servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portaltransparencia/publicacoes>>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.721/16.** Estabelece o Orçamento Geral do Município de Ponta Grossa para o exercício de 2017. Disponível em: <<http://servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portaltransparencia/publicacoes>>. Acesso em: Dez./2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RENASCENÇA. **Portal da Transparência do Município de Renascença.** Disponível em: <<http://www.renascenca.pr.gov.br/>> Acesso em: Dez./2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERRA RICA (Paraná). **Lei 52/2013.** Dispõe sobre o PLANO PLURIANUAL do Município de Terra Rica para o período de 2014 à 2017. Disponível em: <[http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/53/041016174102\\_0522013\\_pc\\_\\_ppa\\_20142017\\_pdf.pdf](http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/53/041016174102_0522013_pc__ppa_20142017_pdf.pdf)>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 51/2013.** Dispõe sobre as Diretrizes para a Elaboração da Lei Orçamentária para o Exercício de 2014, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/53/041016174914\\_0512013\\_pc\\_\\_ldo\\_2014\\_pdf.pdf](http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/53/041016174914_0512013_pc__ldo_2014_pdf.pdf)>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 40/2014.** Dispõe sobre as Diretrizes para a Elaboração da Lei Orçamentária para o Exercício de 2015, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/53/041016175101\\_0402014\\_pc\\_\\_ldo\\_2015\\_pdf.pdf](http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/53/041016175101_0402014_pc__ldo_2015_pdf.pdf)>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 50/2015.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2016, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/53/041016175228\\_0502015\\_pc\\_\\_ldo\\_2016\\_pdf.pdf](http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/53/041016175228_0502015_pc__ldo_2016_pdf.pdf)>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 21/2016.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2017, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/53/041016175342\\_0212016\\_pc\\_\\_ldo\\_2017\\_pdf.pdf](http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/53/041016175342_0212016_pc__ldo_2017_pdf.pdf)>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 72/2013.** Estima a Receita e fixa a Despesa do município de Terra Rica, Estado do Paraná, para o exercício financeiro de 2014. Disponível em: <[http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/53/041016175826\\_0722013\\_pc\\_\\_loa\\_2014\\_pdf.pdf](http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/53/041016175826_0722013_pc__loa_2014_pdf.pdf)>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 57/2014.** Estima a Receita e fixa a Despesa do município de Terra Rica, Estado do Paraná, para o exercício financeiro de 2015. Disponível em: <[http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/53/041016180523\\_0572014\\_pc\\_\\_loa\\_2015\\_pdf.pdf](http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/53/041016180523_0572014_pc__loa_2015_pdf.pdf)>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 75/2015.** Estima a Receita e fixa a Despesa do município de Terra Rica, Estado do Paraná, para o exercício financeiro de 2016. Disponível em: <[http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/53/041016180615\\_0752015\\_pc\\_\\_loa\\_2016\\_pdf.pdf](http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/53/041016180615_0752015_pc__loa_2016_pdf.pdf)>. Acesso em: Dez./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 38/2016.** Estima a Receita e fixa a Despesa do município de Terra Rica, Estado do Paraná, para o exercício financeiro de 2017. Disponível em: <[http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/53/090117150956\\_0382016\\_pc\\_\\_lei\\_orcamentaria\\_2017\\_pdf.pdf](http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/53/090117150956_0382016_pc__lei_orcamentaria_2017_pdf.pdf)>. Acesso em: Dez./2017.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Constituição Federal de 1934.** Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1937.** Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1946.** Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 4.024/1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 4.320/1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1967.** Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.



\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 1 de 1969.** Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 24/1983.** Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.159/1991.** Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.051/1995.** Dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional EC 14/96.** Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.424/96.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.265/1996.** Regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394/1996.** Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.507/1997.** Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto 2.134/1997.** Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto 2.910/1998.** Estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza

sigilosa, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.755/1998.** Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto 2.942/1999.** Regulamenta os arts. 7º, 11 e 16 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto sem número de 18 de outubro de 2000.** Cria, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto 4.073/2002.** Regulamenta a Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto 4.553/2002.** Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.520/2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.683/2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto 5.301/2004.** Regulamenta o disposto na Medida Provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a ressalva prevista na parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.111/2005.** Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto 5.482/2005.** Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.114/2005.** Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto 6.003/2006.** Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5o, da Constituição, e as Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 53/2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.274/2006.** Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto 6.170/2007.** Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.494/2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 131/2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 59/2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto 7.185/2010.** Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.527/2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto 7.724/2012.** Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do **caput** do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto 7.845/2012.** Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional da Educação – Lei 13.005/2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto 8.638/2016.** Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 95/2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> Acesso em: Out./2017.

QUIRINO, Simony Rafaeli. **Planejamento orçamentário e os recursos para a educação: um estudo sobre as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) dos**

**municípios do primeiro anel metropolitano de Curitiba.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

\_\_\_\_\_. **Base de dados: Publicidade das leis orçamentárias nos portais da transparência dos municípios do Estado do Paraná – ciclo orçamentário 2014-2017.** 2017.

RAFANHIM, Ludimar. **Orçamento Público do Paraná – 2007.** Gráfica da Assembléia Legislativa do Paraná, 2007.

REIS, Lígia Maria de Sousa Lopes. **A lei brasileira de acesso à informação e a construção da cultura de transparência no Brasil: os desafios para a implementação da norma e o agir comunicativo no enfrentamento da opacidade estatal.** Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade de Brasília. Brasília, 2014.

RESENDE, Walisson da Costa; NASSIF, Mônica Erichsen. **Aplicação da lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiro.** Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação, v.20, n. 42, p. 1-16, jan/abr, 2015.

RIBEIRO, Pedro Floriano; VIZONÁ, Amanda; CASSOTTA, Priscilla Leine. **Brasil: Um país em compás de espera.** Revista de Ciência Política, v. 36, nº 1, 2016, p. 51-74.

RIQUINHO, Cláudia Lazzarotto. **Democracia, transparência pública e controle cidadão – um estudo de caso do portal de transparência de Santa Maria /RS.** Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, 2014.

RODRIGUES, Domingos da Costa. **Avaliação de transparência pública em universidades federais: estudo de múltiplos casos sob a perspectiva da Lei de Acesso à Informação.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília. Brasília, 2016.

RODRIGUES, Miriane Pires. **Governança Digital e transparência pública: Uma análise das prefeituras paranaenses.** Dissertação (Mestrado em ciência política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2016.

ROSSONI, Fabiana Venturini. **Transparência na gestão pública municipal: uma análise nos sítios eletrônicos das prefeituras municipais do Estado do Espírito Santo.** Dissertação (Mestrado Profissional em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Fundação Instituto Capixaba de Pesquisa em Contabilidade, Economia e Finanças. Vitória, 2013.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010



\_\_\_\_\_. **Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil.** Serviço Social Em Revista, Londrina, v.14, nº 2, p. 1-19, 2012.

\_\_\_\_\_. **O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal.** Serv., Soc. Soc., São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017.

\_\_\_\_\_; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. **Orçamento e Políticas Sociais: Metodologia de análise na perspectiva crítica.** Revista de Políticas Públicas, São Luís, v. 18, nº 1, p. 15-32, jan./jun. 2014.

SCOLFORO, Roberta Ferraço. **Lei de acesso à informação e governança pública no município de Lavras: fatores favoráveis e limitantes.** Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Universidade Federal de Lavras. Lavras, 2013.

SENA, Paulo. **O Financiamento da Educação de Qualidade.** Revista Educação e Políticas em Debate – v. 3, n.2 – ago./dez. 2014.

SILVA, Antonio Leite da. **Evidenciação de informações nas páginas web de prefeituras municipais mato-grossenses: uma análise de aderência à lei de responsabilidade fiscal e à lei de acesso à informação.** Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, 2013.

SILVA, Leandro de Almeida. **Transparência das informações sobre políticas públicas no governo do estado do Rio de Janeiro: análise e proposta de intervenção.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2016.

SILVA, Pedro Manoel da. **Análise do acesso e da transparência da informação pública nas Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil.** Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2014.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO (SICONFI). **Finanças do Brasil – FINBRA – RREO.** 2016. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf>> Acesso em: Dez./2017.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO (SIOPE). **Relatórios Municipais - Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO – Anexo X da Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2016. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>> Acesso em: Dez./2017.

SODRÉ, Antônio Carlos de Azevedo. **Lei de Responsabilidade Fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal.** RAE-eletrônica, v. 1, n. 2, jul./dez., 2002.

SOUSA JUNIOR, Luiz de. **Fundeb: avanços, limites e perspectivas**. EccoS, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 275-290, jul./dez. 2006.

TABORDA, Maren Guimarães. **O princípio da transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais do direito administrativo**. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 230: 251-279, Out./Dez. 2002.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Estatísticas Eleitorais 2012**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antteriores/estatisticas-eleitorais-2012-1/estatisticas-eleitorais-2012> Acesso em: Dez./2017.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Controle Social: Promovendo a Aproximação entre Administração Pública e a Cidadania**, In Brasil. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

VAZQUEZ, Daniel Arias. **O Plano Temer/Meireles contra o povo: o desmonte social proposto pela PEC 241**. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/wpcontent/uploads/2016/07/DesmonteSocialPlanoTemer.pdf>> Acesso em: Out. 2017.

VIAN, Maurício; MELLO, José Carlos Garcia de; BOEIRA, Carlos. **Orçamento & Fundo: fundo dos direitos da criança e do adolescente**. Brasília: Focus Gráf. Ed., 2002.



## APÊNDICE 1

## DEBATE ACADÊMICO SOBRE A TRANSPARÊNCIA DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Em levantamento realizado no banco de teses da CAPES (até outubro de 2017), com os termos: “Transparência Pública”, “Plano Plurianual”, “Lei de Diretrizes Orçamentárias” e “Lei Orçamentária Anual”, foi possível identificar onze estudos que abordavam a transparência das leis orçamentárias.

Em cinco casos, as leis orçamentárias eram um dos itens avaliados em índices utilizados pelos autores para averiguar a transparência geral de portais da transparência. Nesses casos, a transparência das leis orçamentárias era considerada pela sua presença ou ausência no portal, sem análises relativas à forma como eram disponibilizadas. Esses dados podem ser melhor visualizados no quadro abaixo.

### PESQUISAS QUE ABORDAVAM A TEMÁTICA DA TRANSPARÊNCIA DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS PELA SUA PRESENÇA OU AUSÊNCIA NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

<b>Título</b>	<b>Autor/a</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Metodologia</b>	<b>Como aborda as leis orçamentárias</b>
Determinantes da transparência das Universidades Federais brasileiras	Yuri da Silva Pessoa (2013)	Medir o grau de transparência de informações nos portais eletrônicos das universidades federais e brasileiras e identificar determinantes para tal transparência.	Elaboração de um Índice de Divulgação das Universidades Federais (IndexDUF) que mediu a transparência dos portais de todas as 59 universidades federais por meio da verificação da ocorrência de itens de divulgação relacionados com a transparência.	- Acesso aos orçamentos e execução orçamentária do último ano. -Modificações no orçamento.  Verificados de forma binária (se existiam ou não existiam nos portais).
Transparência na Gestão Pública Municipal: uma análise nos sítios eletrônicos das Prefeituras Municipais do Estado do Espírito Santo	Fabiana Venturini Rossoni (2013)	Analisar as características que contribuem para explicar o nível de transparência das informações sobre gestão pública divulgadas no sítios eletrônicos das prefeituras do Estado do Espírito Santo.	Utilizar o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal desenvolvido por Cruz et al (2012). O índice considera vários itens, sendo mais abrangente ao considerar não apenas informações fiscais, mas também informações de natureza	- Plano Plurianual em vigência. -Planos Plurianuais anteriores. -Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigência. -Lei de Diretrizes Orçamentárias anteriores. -Lei Orçamentária Anual em vigência. -Leis Orçamentárias Anuais anteriores. -Divulgação das alterações no orçamento (ex. créditos adicionais)

			qualitativa sobre a gestão pública.	<p>aprovadas pelo Legislativo Municipal.</p> <p>-Divulgação dos orçamentos e/ou prestações de contas dos órgãos descentralizados ou empresas municipais.</p> <p>Verificados de forma binária (se existiam ou não existiam nos sítios eletrônicos).</p>
Transparência das informações públicas nos portais das Instituições Federais de Educação Profissional da Região Sul do Brasil	Bruno Pereira Faraco (2015)	Analisar o conjunto de elementos de transparência das informações públicas apresentadas pelos gestores nos portais dos Institutos Federais da Região Sul do Brasil (6 Institutos).	O grau de transparência foi medido sob o aspecto da presença de determinadas informações públicas disponibilizadas nos portais eletrônicos (analisadas a partir do Índice de Transparência criado por Pessoa (2013)) e também sob a percepção dos dirigentes e gestores das instituições pesquisadas (analisada a partir de questionários aplicados aos gestores).	<p>- Acesso aos orçamentos e a execução orçamentária do último ano.</p> <p>- Acesso aos orçamentos e a execução orçamentária com dois ou mais anos de antiguidade</p> <p>-Modificações no orçamento</p> <p>Verificados de forma binária, ou seja, se estes ocorriam ou não nos portais.</p>
Transparência Pública e Governo Eletrônico: análise dos portais dos municípios do Pará	Jader Ribeiro Gama (2015)	Verificar o nível de transparência pública dos portais eletrônicos dos municípios do estado do Pará sob a ótica da lei de acesso a informação.	Análise dos indicadores de transparência, considerando quatro níveis de avaliação: o primeiro é a existência ou não de mecanismos de informação e participação; o segundo é a qualidade do funcionamento dos mecanismos existentes; o terceiro são os conteúdos de informação; e o quarto é o poder de decisão participativa. A	<p>- O site do município divulga o Plano Plurianual em vigência?</p> <p>- O site do município divulga os Planos Plurianuais anteriores?</p> <p>- O site do município divulga a Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigência?</p> <p>- O site do município divulga as Leis de Diretrizes Orçamentárias anteriores?"</p> <p>- O site do município divulga a Lei Orçamentária Anual em vigência?</p> <p>- O site do município divulga as Leis Orçamentárias Anuais anteriores?</p>

			partir dessas duas grandes dimensões (informação e participação) desenvolveu-se o Índice de Transparência, no qual foi atribuído peso 90 para os dados de informação e peso 10 para os dados de participação.	<p>- O site do município divulga as alterações no orçamento (ex.: créditos adicionais aprovados pelo Legislativo Municipal)?</p> <p>- O site do município divulga os orçamentos e/ou prestações de contas dos órgãos descentralizados ou empresas municipais?</p> <p>Verificadas de forma binária, ou seja, se existiam ou não nos portais.</p>
Governança Digital e Transparência Pública: uma análise das prefeituras paranaenses	Miriane Pires Rodrigues (2016)	Analisar os portais eletrônicos das 399 prefeituras municipais do Paraná, verificando a aplicação da Lei da Transparência, da Lei de Acesso à Informação e as iniciativas de participação disponibilizadas nestes websites.	<p>Criou um <i>índice de governança digital</i> formado por quatro subíndices: (i) <i>transparência compulsória</i>, que mensura a aplicação da Lei de Transparência; (ii) <i>observância a Lei de Acesso à Informação</i>, que mensura a aplicação da Lei de Acesso à Informação; (iii) <i>transparência ampliada</i>, que mensura iniciativas mais amplas de transparência pública não previstas na legislação; (iv) <i>participação e controle social</i>, que mensura as iniciativas das prefeituras para ampliar o monitoramento e a possibilidade de influência e intervenção dos cidadãos comuns no processo decisório governamental.</p>	<p>As leis orçamentárias constituíram-se como um dos itens de análise do primeiro subíndice que se referia a transparência compulsória ("Relatórios da LDO, LOA e PPA").</p> <p>Verificadas de forma binária, ou seja, pela sua presença ou ausência no portal.</p>

Evidenciação de informações nas páginas web de prefeituras municipais mato-grossenses: uma análise de aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Acesso à Informação	Antonio Leite da Silva (2013)	Avaliar o nível de aderência às exigências na evidência de informações requeridas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso à Informação em municípios mato-grossenses (56 municípios do Estado de Mato Grosso que possuem população acima de 10 mil habitantes e mantém portal de acesso a internet) em seus websites.	Índices de conformidade elaborados com base nos preceitos estabelecidos na LRF e LAI, totalizando 32 indicadores de informação. Além disso, analisou-se a existência de diferentes níveis de cumprimento de exigências de transparência requeridas pela LRF e pela LAI, considerando características políticas, econômicas e geográficas dos municípios.	As leis orçamentárias foram analisadas como indicadores de conformidade da Lei de Responsabilidade Fiscal. -Plano Plurianual vigente; -Planos Plurianuais anteriores; -Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente; -Leis de Diretrizes Orçamentárias anteriores; - Lei Orçamentária Anual vigente; -Leis Orçamentárias Anuais anteriores.  Verificadas de forma binária, ou seja, se a lei foi evidenciada ou não no website.
---	-------------------------------	---	--	--

Fonte: CAPES. **Catálogo de Teses e Dissertações.** Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>> Acesso em: Out./2017. Desenvolvido pela autora.

Em três outros estudos, as leis orçamentárias também são averiguadas em conjunto com a análise da transparência geral de portais da transparência. Contudo, nesses casos, para além de verificar se as leis existiam ou não nesses portais, observa-se a preocupação com a forma como as mesmas eram disponibilizadas. Isso ocorreu nos trabalhos de: Giselle Souza de Franceschi Nunes (2013), intitulado como “Avaliação da Transparência Pública à luz da legislação brasileira: um estudo nos municípios da região sul do Brasil”; Amadeu Rodrigues Gonçalves (2016), intitulado como “Democracia e Transparência Pública: um estudo multicase sobre a efetividade das páginas de transparência de três órgãos públicos”; e Cláudia Lazzarotto Riquinho (2014), intitulado como “Democracia, Transparência Pública e Controle Cidadão – Um estudo de caso do Portal da Transparência de Santa Maria/RS”.

Nunes (2013) avaliou o nível de transparência das informações disponibilizadas, por meio da internet, pelos municípios da região do Sul do Brasil, com mais de 50.000 habitantes. Para a legitimação dos critérios de análise, a autora realizou entrevistas com auditores de Tribunais de Contas e considerou, principalmente, as exigências legais conforme preconizado pelas LC nº 101/2000, LC nº 131/2009 e a Lei de Acesso à Informação. Assim, foram definidos quais

elementos deveriam estar disponíveis nos websites dos municípios avaliados, dentro das áreas de preocupação: conteúdo informacional, usabilidade e disponibilização de dados, bem como foram definidos os níveis de referência (bom e ruim) que compõem os requisitos pelo seu grau de importância. Entre os elementos que deveriam estar disponíveis nos sítios eletrônicos destacam-se as leis orçamentárias que foram analisadas seguindo a seguinte escala: N1 - Ausência ou impossibilidade de localizar o Plano Plurianual e/ou Lei de Diretrizes Orçamentárias e/ou Lei Orçamentária Anual, N2 - Divulgar o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, N3 - Divulgar o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, seus anexos e a legislação municipal, N4 - Divulgar o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e seus anexos, legislação municipal, atas das audiências públicas para elaboração do orçamento, N5 - Divulgar o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e seus anexos, legislação municipal, atas das audiências públicas para elaboração do orçamento e a respectiva lista de presença.

Gonçalves (2016) analisou a efetividade das páginas de transparência do Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região (TRT23), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Tribunal de Contas da União (TCU) sob a ótica da democracia contemporânea e do dever do Estado e do administrador público de, nos termos da LAI, disponibilizar à sociedade, em local de fácil acesso e em linguagem simples, informações relevantes para o exercício do controle social da administração pública. Dessa forma, este trabalho teve como escopo específico caracterizar os portais de transparência dessas entidades, apresentando o modo como estão estruturadas as páginas de transparência dos órgãos pesquisados, suas características, informações disponibilizadas e principais dificuldades encontradas no processo de navegação (*online*) para obtenção dos dados de interesse público. Para além de verificar se os itens existiam ou não nos portais da transparência, verificou a qualidade da informação disponibilizada, verificando item por item divulgado no portal. Os *links* orçamentários também foram analisados e no que se refere ao item “Gestão Orçamentária e financeira”, observou-se que, não obstante disponibilizasse dados organizados, inclusive por ordem cronológica, a interpretação dos relatórios (informações) demandava conhecimento especializado, sendo uma característica comum às três páginas pesquisadas.

Riquinho (2014) realizou um estudo sobre a transparência pública no portal da transparência do município de Santa Maria – RS, sob o prisma do controle social, buscando analisar o comportamento do Poder Executivo municipal no que tange à divulgação de informações e se essas informações são acompanhadas pelos cidadãos. O estudo de caso do portal da transparência abarcou três técnicas de coleta de dados: análise documental, análise estrutural (construção do portal (quanto à sua forma) e sua adequação às legislações de transparência e acesso à informação) e entrevistas em profundidade que visavam compreender a origem e os caminhos da informação até sua disponibilidade no portal da transparência. Foram entrevistados representantes da Prefeitura Municipal de Santa Maria, instituições representativas da sociedade civil e dos cidadãos, afim de observar nessas percepções o conhecimento dessas pessoas acerca da existência do portal da transparência, a qualidade da informação disponibilizada, a frequência de acessos e a interatividade entre município e cidadão. Os dados sobre as leis orçamentárias são evidenciados na análise da estrutura gráfica e informacional do portal da transparência quando a autora analisou cada *link* que o compõe no que se referia ao formato dos documentos anexados, a linguagem utilizada e se havia canal de interatividade para o cidadão solicitar informações sobre essas seções.

Além disso, em três outros trabalhos verificou-se a preocupação com a transparência das leis orçamentárias, porém com foco em apenas uma das leis. Isso ocorreu nos estudos de: Luiz Francisco Barata Meireles (2011) que teve como foco a análise da LOA, intitulado como “Um estudo sobre o orçamento público como fonte de informação para o cidadão avaliar o desempenho dos seus representantes: um estudo de caso sobre o orçamento da secretaria municipal de educação da prefeitura do Rio de Janeiro”; Simony Rafaeli Quirino (2012) que focou a análise na LDO, intitulado como “Planejamento orçamentário e os recursos para a educação: um estudo sobre as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) dos municípios do primeiro anel metropolitano de Curitiba”; e Leandro de Almeida Silva (2016), que teve como foco a análise do PPA, intitulado como “Transparência das informações sobre políticas públicas no Governo do Estado do Rio de Janeiro: análise e proposta de intervenção”.

Meireles (2011) pesquisou na Lei Orçamentária Anual de 2010 e nos relatórios de execução orçamentária da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, as informações referentes aos investimentos em obras e instalações da Secretaria



Municipal de Educação, procurando verificar se estas informações permitiam uma avaliação da eficácia e da eficiência do representante responsável pela gestão. Além disso, verificou se foram concedidas alterações prévias nesta LOA para abertura de créditos adicionais, observando se essas alteraram os investimentos em obras e instalações na Secretaria de Educação e se as mesmas poderiam ter prejudicado uma possível avaliação da eficácia e da eficiência do representante responsável pela gestão. O autor destaca que situações como a não disponibilização na internet de todo o conteúdo da LOA 2010, assim como a fragmentação das informações em vários documentos fazem com que o pesquisador tenha que formar uma “colcha de retalhos” para ter todas as informações necessárias, quando isto é possível. Também conclui que fazer uma avaliação de eficácia e eficiência sem as informações necessárias e ainda tentar acompanhar as alterações ocorridas no financeiro sem ter acesso às atualizações físicas consequentes impede qualquer um de realizar a referida avaliação.

Quirino (2012) analisou o tratamento oferecido ao tema da educação nas Leis de Diretrizes Orçamentárias dos municípios que compreendem o primeiro anel metropolitano de Curitiba<sup>52</sup>, nos anos 2001, 2006, 2007 e 2009. Em uma das análises procurou verificar como ocorria a apresentação das metas para a educação nestas leis, observando as mudanças introduzidas durante os anos analisados e o tratamento oferecido às mesmas, bem como evidenciar se as LDOs foram sendo aprimoradas no que se refere à transparência desses dados. A autora ressaltou problemas tanto no que se referia à publicidade quanto à transparência dos dados nas LDOs. A falta de publicidade foi constatada no levantamento destas LDOs, pois a maioria dos municípios divulgava em seus *sítes* apenas as leis, sem os seus anexos, o que resultou numa peregrinação da autora entre esses municípios para conseguir tais documentos. Entre os principais problemas referentes à transparência dos dados destacavam-se: falta de definição das metas físicas, metas muito genéricas (amplas), metas físicas zeradas, incongruência entre diretrizes, objetivos e as ações estipuladas, falta de legenda para explicação das fontes de recursos e dotações orçamentárias descritas por meio de siglas e códigos, distanciamento entre os programas voltados para a educação numa mesma LDO, dados em branco,

---

<sup>52</sup> Fazem parte do primeiro anel metropolitano de Curitiba os municípios de Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais.

metas da educação listadas em outros programas não relacionados à mesma e incongruência da meta física com a unidade de medida.

Silva (2016) realizou uma análise e uma proposta de intervenção sobre a transparência das informações sobre as políticas públicas propostas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, entendendo como essas informações, aquelas relativas a elaboração e execução dos bens e serviços entregues à sociedade, previstas constitucionalmente no Plano Plurianual. Os problemas de transparência e acesso à informação pública encontrados e que foram foco da proposta de intervenção estavam relacionados a três dimensões: física, intelectual e comunicacional. Na dimensão física destacou-se o comprometimento da disponibilidade de informação sobre políticas públicas (insuficiência de informações sobre políticas públicas, desagregação das informações sobre políticas públicas - em meio físico e eletrônico). Na dimensão intelectual ressaltou-se o prejuízo à compreensão das informações sobre políticas públicas (inconsistências da metodologia do PPA, linguagem técnica com prejuízo à compreensão, comprometimento na adequação das propostas setoriais à estrutura programática do PPA). Na dimensão comunicacional destacou-se a ineficácia dos fluxos de informação e comunicação entre governo e sociedade para divulgação de informações sobre políticas públicas (subutilização de canais de comunicação entre o governo e a sociedade, subaproveitamento de meios, formas e tecnologias para disponibilização da informação).

## APÊNDICE 2

DICIONÁRIO DA BASE DE DADOS “PUBLICIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ – CICLO ORÇAMENTÁRIO 2014-2017”.

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO DA VARIÁVEL	CATEGORIA
PUB01	Nome do Município	
PUB02	Código do Município	
PUB03	Provedores das informações por número de municípios que atendem	1 - Prefeitura Municipal 2 - Empresas que atendem menos de 15 municípios 3 - Empresas que atendem de 15 a 60 municípios 4 - Empresas que atendem mais de 60 municípios 5 - Dois Provedores
PUB04	Ano do PPA mais antigo divulgado no portal da transparência	
PUB05	Ano da LDO mais antiga divulgada no portal da transparência	
PUB06	Ano da LOA mais antiga divulgada no portal da transparência	
PUB07	Leis orçamentárias estão disponíveis no portal da transparência por meio de um link de acesso próprio?	0 - Não apresenta <i>links</i> específicos para as leis orçamentárias 1 - Apresenta <i>links</i> específicos para as leis orçamentárias 2 - Apresenta <i>links</i> para as leis orçamentárias em provedores diferentes 3 - Apresenta <i>link</i> específico, mas necessita complementar as informações em outros <i>links</i> 4 - Não apresenta <i>link</i> para as leis orçamentárias
PUB08	De que forma o município disponibiliza o PPA 2014 - 2017?	0 - Não apresenta a lei 1 - Apresenta a lei completa 2 - Apresenta somente o corpo da lei 3 - Apresenta apenas alguns anexos (mas não o de metas e prioridades) 4 - Apresenta somente os anexos 5 - Apresenta a lei com a data errada 6 - Documento não abre 7 - Apresenta apenas a lei de alteração 8 - Arquivo não encontrado 9 - Apresenta arquivo de outra lei ou documento
PUB9	De que forma o município disponibiliza a LDO 2014?	0 - Não apresenta a lei 1 - Apresenta a lei completa 2 - Apresenta somente o corpo da lei 3 - Apresenta apenas alguns anexos (mas não o de metas e prioridades) 4 - Apresenta somente os anexos 5 - Apresenta a lei com a data errada 6 - Documento não abre 7 - Apresenta apenas a lei de alteração 8 - Arquivo não encontrado 9 - Apresenta arquivo de outra lei ou

		documento
PUB10	De que forma o município disponibiliza a LDO 2015?	0 - Não apresenta a lei 1 - Apresenta a lei completa 2 – Apresenta somente o corpo da lei 3 – Apresenta apenas alguns anexos (mas não o de metas e prioridades) 4 - Apresenta somente os anexos 5 – Apresenta a lei com a data errada 6 - Documento não abre 7 – Apresenta apenas a lei de alteração 8 - Arquivo não encontrado 9 - Apresenta arquivo de outra lei ou documento
PUB11	De que forma o município disponibiliza a LDO 2016?	0 - Não apresenta a lei 1 - Apresenta a lei completa 2 – Apresenta somente o corpo da lei 3 – Apresenta apenas alguns anexos (mas não o de metas e prioridades) 4 - Apresenta somente os anexos 5 – Apresenta a lei com a data errada 6 - Documento não abre 7 – Apresenta apenas a lei de alteração 8 - Arquivo não encontrado 9 - Apresenta arquivo de outra lei ou documento
PUB12	De que forma o município disponibiliza a LDO 2017?	0 - Não apresenta a lei 1 - Apresenta a lei completa 2 – Apresenta somente o corpo da lei 3 – Apresenta apenas alguns anexos (mas não o de metas e prioridades) 4 - Apresenta somente os anexos 5 – Apresenta a lei com a data errada 6 - Documento não abre 7 – Apresenta apenas a lei de alteração 8 - Arquivo não encontrado 9 - Apresenta arquivo de outra lei ou documento
PUB13	De que forma o município disponibiliza a LOA 2014?	0 - Não apresenta a lei 1 - Apresenta a lei completa 2 – Apresenta somente o corpo da lei 3 – Apresenta apenas alguns anexos (mas não o de metas e prioridades) 4 - Apresenta somente os anexos 5 – Apresenta a lei com a data errada 6 - Documento não abre 7 – Apresenta apenas a lei de alteração 8 - Arquivo não encontrado 9 - Apresenta arquivo de outra lei ou

		documento
PUB14	De que forma o município disponibiliza a LOA 2015?	0 - Não apresenta a lei 1 - Apresenta a lei completa 2 – Apresenta somente o corpo da lei 3 – Apresenta apenas alguns anexos (mas não o de metas e prioridades) 4 - Apresenta somente os anexos 5 – Apresenta a lei com a data errada 6 - Documento não abre 7 – Apresenta apenas a lei de alteração 8 - Arquivo não encontrado 9 - Apresenta arquivo de outra lei ou documento
PUB15	De que forma o município disponibiliza a LOA 2016?	0 - Não apresenta a lei 1 - Apresenta a lei completa 2 – Apresenta somente o corpo da lei 3 – Apresenta apenas alguns anexos (mas não o de metas e prioridades) 4 - Apresenta somente os anexos 5 – Apresenta a lei com a data errada 6 - Documento não abre 7 – Apresenta apenas a lei de alteração 8 - Arquivo não encontrado 9 - Apresenta arquivo de outra lei ou documento
PUB16	De que forma o município disponibiliza a LOA 2017?	0 - Não apresenta a lei 1 - Apresenta a lei completa 2 – Apresenta somente o corpo da lei 3 – Apresenta apenas alguns anexos (mas não o de metas e prioridades) 4 - Apresenta somente os anexos 5 – Apresenta a lei com a data errada 6 - Documento não abre 7 – Apresenta apenas a lei de alteração 8 - Arquivo não encontrado 9 - Apresenta arquivo de outra lei ou documento
PUB17	Índice de Publicidade das Leis Orçamentárias	PUB8+PUB9+PUB10+PUB11+PUB12+PUB13+PUB14+PUB15+PUB16/9
PUB 18	IPLO por nível	1 - Insuficiente 2 - Parcial 3 – Necessário

Fonte: Portais da Transparência de todos os municípios do estado do Paraná, agosto a novembro de 2017. Desenvolvido pela autora.

## APÊNDICE 3



CENÁRIO NORMATIVO DE QUESTÕES RELACIONADAS AO ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Ano	Legislação		Assunto
1991	Lei n.º 8.159	- Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.	- Dedicar os três últimos artigos do capítulo I à questão do acesso à informação e documentos públicos. - Estabelece o princípio da classificação dos arquivos privados como de interesse público e social. - Dedicar o quinto capítulo às questões sobre o acesso e sigilo da informação pública.
1995	Lei n.º 9.051	- Dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimento de situações.	- Determina que o prazo para expedição desses documentos é de, no máximo, 15 dias nos órgãos da administração centralizada ou autárquica, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
1996	Lei n.º 9.265	- Regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania.	- Estabelece que são gratuitos os pedidos de informações ao poder público, em todos os seus âmbitos, objetivando a instrução de defesa ou a denúncia de irregularidades administrativas na órbita pública.
1997	Lei n.º 9.507	- Regula o direito de acesso às informações e disciplina o rito processual do <i>habeas data</i> .	- Regula o direito de acesso à informação existente em registros ou banco de dados de caráter público. - Disciplina o processo e requisitos de <i>habeas data</i> . - Estabelece que o procedimento administrativo para acesso às informações e retificação de dados e para anotação de justificção, bem como a ação de <i>habeas data</i> são gratuitos.
1997	Decreto n.º 2.134	- Regulamenta o artigo 23 da Lei nº 8.159/1991 (Política Nacional de Arquivos), que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles.	- Regulamenta, sobretudo, o sigilo, definindo suas categorias, as autoridades competentes para estabelecê-las e os respectivos prazos de abertura dos documentos à consulta pública. - Cria as Comissões Permanentes de Acesso, responsáveis pela liberação periódica de documentos sigilosos cujos prazos tenham sido extintos. - Revogado pelo Decreto nº 4.553/2002. - Esse Decreto, segundo Pereira (2016, p. 60), revogou o “Decreto Geisel”, de 1977, que regulava o segredo de Estado por meio de Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos, autoritário e antidemocrático, que classificava quase todos os temas no poder do Estado como sigilosos, sem critérios claros, inclusive assuntos rotineiros, tais quais informes e informações sobre atividades de pessoas e entidades, ordens de execução cuja difusão prévia não seja recomendada, outros informes e informações, assuntos técnicos, partes de planos, programas e projetos e suas respectivas ordens de execução.
1998	Decreto n.º 2.910	- Estabelece normas para a	- Regulamenta como será a gestão dos documentos sigilosos (procedimentos para

		salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa.	classificação, documento sigiloso controlado, indicações dos graus de sigilo, da reclassificação e da desclassificação, expedição e comunicação, registro, tramitação e guarda, reprodução, preservação e eliminação), a segurança das comunicações e dos sistemas de informação, as áreas sigilosas, material sigiloso e os contratos. - Revogado pelo Decreto nº 4.553/2002.
1998	Lei n.º 9.755	- Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica.	- Determina a criação de <i>homepage</i> com o título "contas públicas", para divulgação dos seguintes dados e informações: I – os montantes de cada um dos tributos arrecadados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, os recursos por eles recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio; II – os relatórios resumidos da execução orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; III – o balanço consolidado das contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários; IV – os orçamentos do exercício da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e os respectivos balanços do exercício anterior; V – os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior; VI – as relações mensais de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta. - Estipula prazos para que as informações estejam disponíveis na <i>homepage</i> .
1999	Decreto n.º 2.942	- Regulamenta os arts. 7º, 11 e 16 da Lei nº 8.159/1991 que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.	- Define quais são os arquivos públicos. - Determina que cabe ao Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) declarar o interesse público e social de arquivos privados. - Revogado pelo Decreto n.º 4.073/2002.
2000	Lei Complementar n.º 101 - Lei de Responsabilidade Fiscal	- Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.	- Dedicar o capítulo IX à transparência, controle e fiscalização. - Define os instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. - Determina que a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos. - Determina que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis,

			durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.
2000	Decreto sem número de 18 de outubro	- Cria, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico.	- Cria o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico, voltado para a prestação de serviços e informações ao cidadão. - Revogado pelo Decreto nº 8.638/2016.
2002	Decreto n.º 4.073	- Regulamenta a Lei n.º 8.159/91, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.	- Dispõe sobre o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) e o Sistema Nacional de Arquivos (SINAR). - Determina a criação de Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos em cada órgão e entidade da Administração Pública Federal. - Define quais são os documentos públicos. - Estipula sobre a declaração de interesse público e social de arquivos privados.
2002	Decreto n.º 4.553	- Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal.	- Estabelece que, segundo o grau de sigilo, os documentos públicos passariam a ser classificados como ultrassecretos, secretos, confidenciais e reservados em razão do seu teor ou elementos intrínsecos. - Estipula que o prazo de duração da classificação ultrassecreto poderá ser renovado indefinidamente, de acordo com o interesse da segurança da sociedade e do Estado. - Revogado pelo Decreto n.º 7.845/2012. - Pereira (2016, p. 61) destaca que, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso, publicou este Decreto cedendo a pressões de grupos militares e de alguns grupos de burocratas, bem como aproveitando uma brecha da Lei de Arquivos que admitia a fixação de prazos de acesso ou sigilo por meio de Decreto.
2002	Lei n.º 10.520	- Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.	- Cria os pregões presencial e eletrônico, modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de lances em sessão pública presencial ou eletrônica.
2003	Lei n.º 10.683	- Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.	- Cria a Controladoria Geral da União (CGU). - Constitui área de competência da CGU: providências necessárias à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. - A CGU também deve exercer, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que

			compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.
2004	Decreto n.º 5.301	- Regulamenta o disposto na Medida Provisória n.º 228/2004, que dispõe sobre a ressalva prevista na parte final do inciso XXXIII do artigo 5.º da Constituição.	- Institui, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, com a finalidade de decidir pela aplicação da ressalva prevista na parte final do Inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição: o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, somente pode ser ressaltado no caso em que a atribuição de sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. - Revogado pelo Decreto n.º 7.845/2012.
2005	Lei n.º 11.111	- Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do artigo 5º da Constituição Federal.	- Regulamenta a exceção ao livre acesso às informações governamentais, estabelecido pelo inciso XXXIII do Artigo 5º da Constituição Federal. - Trata das questões nas quais o sigilo apresenta-se como imprescindível para a segurança da sociedade e do Estado. - Institui a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas que tem como função decidir sobre o acesso a documentos classificados como sigilosos, tais quais, as informações sobre a segurança da sociedade e do Estado no âmbito do Poder Executivo. Estariam liberados para acesso público os documentos classificados como ultrassecretos somente após a data final do sigilo ou após o prazo de prorrogação. Já a autoridade responsável por sua classificação tinha a possibilidade de solicitar a reavaliação da Comissão quanto aos riscos para a soberania, a integridade territorial nacional ou as relações internacionais do País, podendo esta prorrogar o sigilo do documento pelo tempo que determinar. - Revogada pela Lei nº 12.527/2011.
2005	Decreto n.º 5.482	- Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por	- Determina que os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, deverão manter em seus respectivos sítios eletrônicos, na Rede Mundial de Computadores – Internet -, página denominada Transparência Pública <sup>53</sup> , para divulgação de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e

<sup>53</sup> De acordo com Scolforo (2013, p. 56), os Portais da Transparência dos Estados e Municípios são criados em 2006. Resende e Nassif (2015, p. 2-3) destacam, no entanto, que foi somente em abril de 2013 que a Controladoria Geral da União elaborou um manual de recomendações para a construção de portais de transparência em todos os níveis de governo, no qual estão elencados todos os parâmetros (obrigatórios ou sugeridos) para as informações que deveriam ser disponibilizadas nesses portais. Nesse interstício, segundo os autores, cada ente federativo elaborou o seu portal de transparência de acordo com sua interpretação particular da lei, o que abriu caminho para o fenômeno de “transparência *versus* opacidade”, quando informações semelhantes podem ser disponibilizadas por este ou aquele gestor de formas diferenciadas, gerando transparência em um caso e opacidade em outro. Para Resende e Nassif (2015, p. 3), o gestor da informação responsável pelo portal da transparência poderia, então, conscientemente ou não, colocar as informações ali prestadas em um estado superficialmente transparente, adequando-se ao enunciado pela lei mas, de forma prática, não proporcionando ao cidadão ou usuário final o efetivo acesso à informação.

		meio da Rede Mundial de Computadores (Internet).	financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas à licitações, contratos e convênios.
2005	Portaria n.º 262 - Controladoria Geral da União	- Estabelece que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal sujeitos a tomada e prestação de contas anuais manterão, em seus sítios eletrônicos na rede mundial de computadores (Internet), página com o título "Processos de Contas Anuais".	- Estabelece que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal sujeitos a tomada e prestação de contas anuais manterão, em seus sítios eletrônicos na rede mundial de computadores (Internet), página com o título "Processos de Contas Anuais", contendo a íntegra dos relatórios de gestão e dos relatórios e dos certificados de auditoria, e ainda informações complementares que contenham os seguintes dados: I – exercício ao qual se referem as contas; II – código e descrição da unidade respectiva; III – número do processo no órgão ou entidade de origem; IV – número do processo no Tribunal de Contas da União; V – situação junto ao Tribunal de Contas da União, de modo que se informe se o processo foi entregue, sobrestado ou julgado; e, VI – local e horário onde se encontra disponível a cópia da documentação que será posta à disposição dos interessados, para consulta, em local de fácil acesso ao público.
2006	Portaria Interministerial n.º 140 - Controladoria Geral da União/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	- Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores (Internet).	- Ratifica o Portal da Transparência como mecanismo de transparência e controle, declarando que a divulgação de informações relativas à execução orçamentária e financeira dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal, terá fins exclusivamente de controle social. - A universalidade das informações nele contidas foi ratificada e, no artigo 16, determina que as informações do Portal da Transparência serão apresentadas de forma simples, com a utilização de recursos de navegação intuitiva a qualquer cidadão, independentemente de senhas ou conhecimentos específicos de informática.
2007	Decreto n.º 6.170	- Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.	- Cria o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV). - Determina que as entidades privadas sem fins lucrativos que pretendam celebrar convênio ou contrato de repasse com órgãos ou entidades da administração pública federal deverão realizar cadastro no SICONV, conforme normas do órgão central do sistema. - A celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados no SICONV, que será aberto ao público, via rede mundial de computadores (Internet), por meio de página específica denominada Portal dos Convênios.
2009	Lei Complementar n.º 131 - Lei da Transparência	- Acrescenta dispositivos à LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabelece normas	- Altera a redação da LRF no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. - Define quais informações referentes às despesas



		de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.	e às receitas deverão ser disponibilizadas a qualquer pessoa física ou jurídica. - Estabelece prazos para o cumprimento das determinações da lei.
2010	Decreto n.º 7.185	- Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).	- Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação. -Esclarece outros pontos referentes aos instrumentos de transparência, destacando que integrarão o sistema todas as entidades da administração direta, as autarquias, as fundações, os fundos e as empresas estatais dependentes. - Define que a liberação em tempo real será até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema e não poderá ocorrer a exigência de cadastro para acesso. - Acrescenta, de forma mais discriminada, os elementos a serem divulgados quanto à despesa e à receita: Quanto à despesa: a) O valor do empenho, liquidação e pagamento; b) O número do correspondente processo da execução, quando for o caso; c) A classificação orçamentária, especificando unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e fonte dos recursos que financiaram o gasto; d) A pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários; e) O procedimento licitatório realizado, bem como sua dispensa ou inegibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e f) O bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso. Quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo, no mínimo, sua natureza, relativas a: a) Previsão; b) Lançamento, quando for o caso; e c) Arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.
2011	Lei n.º 12.527 – Lei de Acesso à Informação	- Regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas no país.	- Regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas no país. - As novidades trazidas pela lei foram descritas no capítulo 2, tópico 2.2.3 – Novidades trazidas pela LAI para a transparência pública.
2012	Decreto n.º 7.724	- Regulamenta a Lei nº 12.527/2011, que dispõe sobre o acesso às informações públicas.	- Regulamenta no âmbito do Poder Executivo Federal, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo. - Assegura o direito de acesso à informação a todas as pessoas naturais e jurídicas, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e linguagem de fácil compreensão, observados os princípios da administração pública e ainda a autenticidade, a integridade, primariedade e atualização da

			informação prestada. - Especifica o que são as transparências: ativa e passiva.
2012	Decreto n.º 7.845	- Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento.	-Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo no âmbito do Poder Executivo Federal. - Dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. - Cria o Código de Indexação de Documento que contém Informação Classificada (CIDIC).
2016	Decreto n.º 8.638	- Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.	- O planejamento e a execução de programas, projetos e processos relativos à governança digital deverão observar as seguintes diretrizes: I - o autosserviço será a forma prioritária de prestação de serviços públicos disponibilizados em meio digital; II - serão oferecidos canais digitais de participação social na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital; III - os dados serão disponibilizados em formato aberto, amplamente acessível e utilizável por pessoas e máquinas, assegurados os direitos à segurança e à privacidade; IV - será promovido o reuso de dados pelos diferentes setores da sociedade, com o objetivo de estimular a transparência ativa de informações; V - observadas as disposições da Lei n.º 12.527/2011, será implementado o compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, sempre que houver necessidade de simplificar a prestação de serviços à sociedade. - Prevê a edição da Estratégia de Governança Digital (EGD), documento que definirá os objetivos estratégicos, as metas, os indicadores e as iniciativas da Política de Governança Digital e norteará programas, projetos, serviços, sistemas e atividades a ela relacionados, considerando que o período de vigência da EGD coincidirá com o prazo de vigência do Plano Plurianual.

Fonte: Andrade (2012), Nunes (2013), Pessoa (2013), Scolforo (2013), Silva (2013), Reis (2014), Riquinho (2014), Silva (2014), Bonfim (2015), Faraco (2015), Gama (2015), Goulart (2016), Pereira (2016), Rodrigues, D. C. (2016), Silva (2016), Lei n.º 8.159/1991, Lei n.º 9.051/1995, Lei n.º 9.265/1996, Lei n.º 9.507/1997, Decreto n.º 2.134/1997, Decreto n.º 2.910/1998, Lei n.º 9.755/1998, Decreto n.º 2.942/1999, Lei Complementar n.º 101/2000, Decreto sem número de 18 de outubro de 2000, Decreto n.º 4.073/2002, Decreto n.º 4.553/2002, Lei n.º 10.520/2002, Lei n.º 10.683/2003, Decreto n.º 5.301/2004, Lei n.º 11.111/2005, Decreto n.º 5.482/2005, Portaria n.º 262/2005, Portaria Interministerial n.º 140/2006, Decreto n.º 6.170/2007, Lei Complementar n.º 131/2009, Decreto n.º 7.185/2010, Lei n.º 12.527/2011, Decreto n.º 7.724/2012, Decreto n.º 7.845/2012, Decreto n.º 8.638/2016. Desenvolvido pela autora.